



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 508

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.33.2023.AKR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/295/2022 Rady Gminy Narewka z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Narewka na lata 2023 - 2027.

UZASADNIENIE

W dniu 28 grudnia 2022 r. Rada Gminy Narewka podjęła uchwałę Nr XLIII/295/2022 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Narewka na lata 2023 - 2027.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 stycznia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 24 stycznia 2023 r. wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.

Zgodnie z 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.) zwanej dalej „ustawą”, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W myśl zaś 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.

Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawodawcę. Niewypełnienie zakresu przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości. Nie ulega więc wątpliwości, że rada gminy realizująca ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązana uwzględnić wszystkie wskazane w art. 21 ust. 2 ustawy.

Tymczasem Rada Gminy Narewka nie określiła obligatoryjnych elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy pomijając je zupełnie bądź regulując w sposób ogólny i niewystarczający.

Organ stanowiący wbrew literalnemu brzmieniu rozdziału 1 załącznika do analizowanej uchwały, a przede wszystkim wbrew treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy pominął prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. W ocenie organu nadzoru treść § 3 i 4 załącznika do uchwały, gdzie postanowiono, że nie przewiduje się w latach 2023 - 2027 powiększenia mieszkaniowego zasobu poprzez budowę nowych mieszkań zaś pozyskiwanie lokali socjalnych będzie następowało poprzez adaptację pomieszczeń o innym przeznaczeniu niż mieszkalne stanowiące własność Gminy Narewka, nie wypełnia delegacji wskazanego wyżej przepisu ustawy.

Zgodnie z treścią § 5 załącznika do uchwały, organ stanowiący postanowił określać stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy na bazie wyposażenia w wodę, kanalizację oraz centralne ogrzewanie czyli na podstawie wyposażenia budynku w instalacje. Powyższe oznacza, że każdy lokal wyposażony w urządzenia techniczne zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem będzie z założenia miał dobry, czy też bardzo dobry stan techniczny bez względu na jego faktyczny stan techniczny. W ocenie organu nadzoru pojęcia stanu technicznego i wyposażenia technicznego nie są tożsame, w związku z czym nie mogą być używane zamiennie.

W § 18 załącznika do uchwały ustalono czynniki podwyższające stawki czynszu: a) za wyposażenie w instalację kanalizacyjną – 10%; b) za wyposażenie w instalację centralnego ogrzewania – 15%.

Tymczasem uprawnienie do określenia w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy. Jak zauważył WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19, regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz. Powyższego jednak zabrakło w rozdziale 3 załącznika do uchwały, w szczególności zaś warunków obniżających czynsz.

W ocenie organu nadzoru w ramach warunków podwyższających lub obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić wskazane przez ustawodawcę czynniki: położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) i ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). W przypadku zaś jeżeli jakiś czynnik np. dotyczący położenia budynku nie ma istotnego wpływu na wartość użytkową lokalu znajdującego się w jej zasobie, organ powinien dać temu wyraz w treści uchwały.

W § 19 załącznika do uchwały przyjęto, że na pisemny wniosek najemcy o niskich dochodach dopuszcza się obniżkę czynszu za najem lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego na okres 12 miesięcy, w wysokości 10% należnego czynszu.

Tymczasem w art. 7 ust. 2 ustawy wskazano, że właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki

samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Powyższych regulacji jednak zabrakło w treści analizowanej uchwały. Jak wielokrotnie wskazywały sądy administracyjne pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały (wyroki WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02).

Należy też zauważyć, że niezgodne z obowiązującymi przepisami ustawy jest wielokrotnie zawarte w uchwale sformułowanie: „lokal socjalny”. W związku z wprowadzoną w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 756) przestało bowiem obowiązywać pojęcie „lokal socjalny”. Ustawodawca obecnie 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. Zmianie uległa także treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, który nie zawiera już zapisu, z którego wynikał dotychczasowy podział gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Końcowo należy zauważyć, że w § 28 załącznika do analizowanej uchwały przyjęto, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa”.

Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa, obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Postanowienia § 28 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012, sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawowe mają zastosowanie bez względu na regulacje zawarte w uchwale. Tym samym § 28 załącznika podjęty został bez podstawy prawnej bowiem organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do wskazywania, że obowiązujące przepisy prawa będą mieć zastosowanie dopiero w sytuacjach nieuregulowanych w programie.

Oceniając powyższe wskazać należy, że zaskarżona uchwała nie reguluje w sposób kompletny elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a zatem jest pozbawiona elementów obligatoryjnych. W świetle obowiązujących przepisów prawa stanowi to podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Zofia Silwonik