



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 677

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.37.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 lutego 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 XXXII/355/22 Rady Gminy Wyszki z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wyszki na lata 2023-2027”.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Wyszki podjęła uchwałę NR XXXII/355/22 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wyszki na lata 2023-2027”, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 30 stycznia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 82 ust. 1 ustawy 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 organowi nadzoru.

Analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej art. 21 ust. 2 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.).

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ww. 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.

Należy zaznaczyć, że jak wskazują zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów (...) przedmiotowa uchwała stanowi wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a więc 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 ww. ustawy, 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 tej ustawy 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 zakreslenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem.

Ustawa o ochronie praw lokatorów (...) 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. 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 ww. ustawy.

W ocenie Wojewody Podlaskiego, organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wszystkie one składają się bowiem na treść programu. 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 (por. 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; WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14).

Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zakresu przedmiotowego, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W uchwale Rada Gminy Wyszki nie określiła wszystkich obligatoryjnych elementów programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Według dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy określić prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. W przedmiotowym programie przyjętym uchwałą NR XXXII/355/22 nie określono ani prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego, ani prognozy dotyczącej stanu technicznego w poszczególnych latach.

W rozdziale 1 załącznika do uchwały, zatytułowanym „Mieszkaniowy zasób gminy” Rada Gminy Wyszki nie określiła prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, a jedynie ograniczyła się do informacji na temat aktualnej wielkości gminnego zasobu mieszkaniowego oraz aktualnego stanu technicznego budynków wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego (ujęte w formie tabeli).

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że pojęcie „prognoza” nie zostało wyjaśnione w ustawie o ochronie praw lokatorów (...). Stąd też zasadnym jest powołanie się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11, który wskazał, że „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 Warszawa 2003 r.). W świetle znaczenia pojęcia 'prognoza' użytego w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, obowiązkiem uchwałodawcy było nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących zasobu mieszkaniowego (...), ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych”.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru, regulacja rozdziału 1 Programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, gdyż realizacja tego przepisu sprowadza się do przedstawienia prognozowanej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy i prognozowanego stanu technicznego tego zasobu, w rozbiciu na lata.

Natomiast badane postanowienia uchwały nie zawierają elementu prognozowania, a więc przewidywanych zmian, bądź też przewidywanego braku takich zmian w okresie, na który sporządzony został wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Za prawidłowe wypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nie można też uznać postanowień rozdziału 1 pkt 2 programu, zgodnie z którym „*Nie przewiduje się powiększenia mieszkaniowego zasobu poprzez budowę nowych mieszkań*”.

Ponadto, błędnym jest posługiwanie się w uchwale pojęciem lokalu socjalnego (rozdział 1 pkt 3 Programu „*Wobec ustawowo nałożonych na Gminę obowiązków zabezpieczenia lokali socjalnych*”), które zostało zastąpione przez ustawodawcę pojęciem najmu socjalnego (art. 22 ustawy). Należy bowiem zwrócić uwagę, że 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 obowiązywać pojęcie „lokalu socjalnego”. 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 o ochronie praw lokatorów (...), który nie zawiera już zapisu, z którego wynikał dotychczasowy podział gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

W przedmiotowej uchwale Rada nie wyczerpała również zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, z mocy którego obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

W rozdziale 2 Programu zatytułowanym „Analiza potrzeb oraz remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali. Remonty budynków i lokali mieszkalnych” Rada Gminy Wyszki postanowiła, że *„Remonty budynków i lokali wchodzących w skład zasobu gminy dokonywane będą w miarę środków finansowych ujętych w budżecie gminy. Realizacja remontów ma na celu utrzymanie zasobu mieszkaniowego w stanie nie pogorszonym. W budynkach stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych, w których gmina posiada udziały, gmina będzie uczestniczyła w kosztach remontów i bieżącej konserwacji”*.

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia nie wypełniają dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Rada w rozdziale 2 ogólnie odniosła się do zagadnienia dotyczącego remontów i modernizacji gminnego zasobu mieszkaniowego, całkowicie pomijając kwestię planu ich przeprowadzenia w poszczególnych latach obowiązywania programu.

Uchylenie się od dokonania wymaganej analizy i prognozy w rozbiciu na poszczególne lata stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) bowiem uchwała nie realizuje wyraźnych wytycznych określonych w tym zakresie w upoważnieniu ustawowym.

Kolejno, Rada przekroczyła zakres upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są warunki obniżania czynszu.

W rozdziale 4 pkt 2 Programu Rada Gminy postanowiła, że *„Opłaty niezależne od wynajmującego obejmują: 1) opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej oraz gazu w części dotyczącej powierzchni ogólnodostępnych, 2) opłaty za wywóz nieczystości stałych i płynnych, jeżeli nie zapewnia go wynajmując”*. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Gminy w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Rada Gminy określając zasady polityki czynszowej, nie jest władna stanowić, jakie opłaty wchodzi w skład czynszu ani wskazywać opłat uiszczanych przez najemcę oprócz czynszu. Działanie takie nie może być uznane za określenie zasad polityki czynszowej. W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 kc czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony. Ustawodawca pozostawił woli stron stosunku najmu ustalenie zakresu czynszu (świadczenia najemcy na rzecz wynajmującego). Swoboda stron umowy najmu doznaje ograniczenia jedynie przez powszechnie obowiązujące przepisy rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09), a co wchodzi w skład kosztów utrzymania lokalu, ustalił sam ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Następnie, w rozdziale 5 Programu Rada Gminy podjęła próbę uregulowania sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jednakże nie wskazała przewidywanych zmian w tym zakresie w kolejnych latach obowiązywania Programu, do czego dyspozycją ww. przepisu była zobowiązana.

Rada Gminy realizując kompetencję do określenia sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy) powinna opracować zatem jasne wytyczne co do sposobu, w jaki należy zarządzać zasobem mieszkaniowym i sformułować zasady, którymi powinno się przy tym kierować. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r. sygn. akt: IV SA/Wr 201/14).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru realizując normę kompetencyjną z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), Rada nie była władna do określania podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. Tym bardziej norma z art. 21 ust. 2 pkt 5 cytowanej ustawy nie daje radzie kompetencji do wskazywania z nazwy podmiotu, który wykonuje ww. czynności. O ile organ nadzoru nie kwestionuje wykonywania ww. czynności przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - upoważnionego do tego z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym - o tyle naruszającym prawo w sposób istotny jest określenie, że działanie to następuje za pośrednictwem wskazanej z nazwy osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej jak np. wspólnoty mieszkaniowej lub spółki prawa handlowego (rozdział 5 Programu *„Zarząd wybrany przez Wspólnotę Nieruchomości Mieszkaniowej Kamienny Dwór”*).

W rozdziale 7 Programu, Rada Gminy w ogóle nie określiła wysokości kosztów bieżącej eksploatacji, kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

W rozdziale 8 programu zatytułowanym „*Inne działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy*”, Rada nie odniosła się w żaden sposób do wymaganej przepisami ustawy kwestii dotyczącej niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy), ani do kwestii planowanej sprzedaży lokali (art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy).

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

Jednocześnie wskazać należy na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd, a litery na tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

W związku z przedstawionymi wyżej argumentami, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego do badanej uchwały jest w pełni uzasadnione.

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