



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 września 2024 r.

Poz. 4205

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.169.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 19 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 26/IV/24 Rady Gminy Wysokie Mazowieckie z dnia 20 sierpnia 2024 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wysokie Mazowieckie na lata 2024-2027.

UZASADNIENIE

W dniu 20 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Wysokie Mazowieckie podjęła uchwałę Nr 26/IV/24 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wysokie Mazowieckie na lata 2024-2027.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 sierpnia 2024 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza treści przedłożonego aktu prawnego wykazała, iż został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 6 września 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jego nieważności.

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 2023 r. poz. 725), *zwanej dalej ustawą*, 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.

Należy zaznaczyć, że jak wskazują ww. zapisy ustawy 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 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, ponieważ tylko takie ukształtowanie treści programu może spełnić swoją funkcję zakreślenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 roku (sygn. akt IV SA/Gl 932/12, Legalis nr 768966) wskazano, że *zawarte w przepisie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia. Przepis ten, poprzez użycie słowa "powinien", określa jedynie niezbędne elementy aktu prawa miejscowego.*

Należy jednak uznać, że o ile w zakresie przedmiotowym art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. 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).

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr 26/IV/24 w sposób rażąco narusza prawo, albowiem wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wysokie Mazowieckie stanowiący załącznik do tejże uchwały został przyjęty przez Radę na 4 lata tj. 2024 - 2027, co stoi w sprzeczności z cyt. art. 21 ust. 2 ustawy, który obliguje podjęcie przedmiotowego programu na co najmniej 5 kolejnych lat.

W programie przyjętym niniejszą uchwałą Rady Gminy Wysokie Mazowieckie nie określono ani prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego, ani prognozy dotyczącej stanu technicznego w poszczególnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy).

W części I załącznika do uchwały, zatytułowanej „Aktualny stan zasobów mieszkaniowych gminy” Rada Gminy 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, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11 (publ.), 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 § 2 Programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż realizacja tego przepisu sprowadza się do przedstawienia prognozowanej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy i prognozowanego stanu technicznego tego zasobu w rozbiciu na lata. 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.

W przedmiotowej uchwale Rada nie wyczerpała również zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 pkt 2 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 części II Programu zatytułowanej „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego lokali” Rada Gminy Wysokie Mazowieckie postanowiła, że *„stan techniczny istniejącego zasobu mieszkaniowego jest dobry, w najbliższych latach wymagał będzie jedynie bieżących remontów.”*.

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia nie wypełniają dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada w części II Programu bardzo 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, 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 zasady polityki czynszowej.

W § 9 Programu Rada Gminy postanowiła, że *„Najemca oprócz czynszu jest obowiązany do uiszczania opłat eksploatacyjnych budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego tj. opłat za dostawę energii elektrycznej, wody energii cieplnej oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych, w przypadku, gdy nie ma zawartej odrębnej umowy na dostawę lub odbiór”*.

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. 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 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.) 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 części III Programu Rada podjęła próbę uregulowania sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jednakże organ stanowiący nie wypełnił dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Za prawidłowe wypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego powyższego przepisu nie można zatem uznać postanowień § 6 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *„Lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy zarządza Wójt. Dotychczasowy sposób zarządzania zasobami mieszkaniowymi jest prawidłowy i nie planuje się jego zmiany.”*.

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).

W badanym Programie, 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 oraz w żaden sposób nie odniosła się 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 sprecyzowanych przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy elementów składających się na wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Wysokie Mazowieckie.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 2016 r. poz. 283). 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 bądź podwójny tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Końcowo należy zauważyć, że w § 16 załącznika do analizowanej uchwały przyjęto, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego oraz przepisy Kodeksu Cywilnego”.

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 § 16 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 § 16 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 naruszenie przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

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
Agnieszka Krystoń