



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 grudnia 2022 r.

Poz. 5176

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.282.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 9 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXVII/261/2022 Rady Gminy w Wadowicach Górnych z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wadowice Górne na lata 2023 – 2028.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Wadowicach Górnych na sesji w dniu 4 listopada 2022 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII/261/2022 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wadowice Górne na lata 2023 – 2028. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 listopada 2022 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww uchwały stanowi art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2020., poz.611) zwana dalej „ustawą”. Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 pkt 1 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Powyższe stanowi wyraz realizacji przez gminę obowiązku w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W myśl 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 treści wspomnianego artykułu prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze uchwały. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty - w uchwalanym przez radę gminy programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie oraz uczynić to w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Istnieje możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, wyrok WSA w Gliwicach z 13 maja 2021 r., sygn. akt. III SA/GI 296/21).

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje wadliwością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, a to z uwagi na brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia pominiętych elementów w odrębnej uchwale.

Organ nadzoru zauważa, że przedmiotowa uchwała nie zawiera ustawowych obligatoryjnych elementów programu określonych w art. 21 ust. 2 pkt 5, pkt 7 oraz pkt 8 ustawy, tj. 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 (odnosząc się jedynie do kwestii przewidywanych zmian); 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; oraz opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali jak również planowanej sprzedaży lokali (częściowa regulacja dotycząca jedynie kwestii zamiany lokalu na czas przeprowadzania remontu).

Jak wskazuje orzecznictwo (m.in. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. I OSK 2368/14 NSA), pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji określonej w art. 21 ust. 2 ustawy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem kontrolowanej uchwały. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 13 grudnia 2007 r. sygn. Akt II SA/Op 480/07 wskazując, że niewypełnienie zakresu regulacji zawartej w art. 21 ust. 2 ustawy uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości nawet w przypadku, gdy pozostałe zapisy ujęte w treści programu są niewadliwe. Rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stanowiącej akt prawa miejscowego, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy. Zasada działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wymusza między innymi wypełnianie przez te organy własnej kompetencji do podejmowania uchwał w sposób kompletny, tzn. w pełnym zakresie i w ramach jednego aktu podejmowanego na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego. Zasadność takiego twierdzenia znajduje dodatkowe wsparcie w postanowieniu § 119 pkt 1 Rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, według którego „, na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu”. Przytoczone uregulowanie na podstawie odesłania w § 141 „Zasad techniki prawodawczej” ma zastosowanie także do uchwał.

Rada Gminy w Wadowicach Górnych nieprawidłowo określając w programie zagadnienie 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; wysokości kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także kosztów inwestycyjnych oraz opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w szczególności: niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, jak

i planowanej sprzedaży lokali - w istocie pozbawiła program obligatoryjnych elementów wpływających na ważność całej uchwały, co musi skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że w rozdziale 8 programu, Rada ustaliła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Przytoczona regulacja narusza art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je stanowiły, akty prawa miejscowego(ust. 2). Przyjęta przez Radę Gminy regulacja rozdziału 8 godzi w obowiązujący, hierarchiczny system źródeł prawa.

W kwestionowanym przepisie wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami. Zastrzeżenie jakie zostało zawarte w kwestionowanym przepisie programu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały rady gminy przed przepisami ustawy. Wprowadzenie takich regulacji w uchwale stanowi naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich przepisów.

W związku z tym, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, z tych powodów zaistniała konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru