



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 stycznia 2014 r.

Poz. 356



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.129.3.2014.JW1

Wrocław, dnia 17 stycznia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVIII/80/13 Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój na lata 2014–2018.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 30 grudnia 2013 r. uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój na lata 2014–2018 – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 stycznia 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Kompetencją rady gminy jest uchwalanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z 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, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; 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 wydatków 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 wydatki inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjona-

lizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Jest to jej zadanie własne. W celu realizacji tego zadania, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. 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. Decyzją ustawodawcy gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym ma się odbywać w oparciu o wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy o określonej minimalnej treści.

W związku z powyższym program powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat) i zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę, jako obligatoryjna część programu. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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 nie wymienione w przytoczonych wyżej punktach, ale jednocześnie obligatoryjnie mają się w niej znaleźć elementy w nich wymienione. Ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść uchwały będącej wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – określenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09, LEX nr 605562; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, LEX nr 174906). Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W kwestionowanej uchwale Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój na lata 2014–2018 nie dokonano wyczerpującego uregulowania wszystkich elementów wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Program ten nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy). W jednej z zawartych w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały tabel wskazano jedynie na prognozowaną wielkość (stan liczebny) zasobu mieszkaniowego. Natomiast w § 2 ust. 2 załącznika do uchwały dokonano krótkiego i ogólnego opisu aktualnego stanu technicznego budynków oraz priorytetów remontowych. Uchwała nie zawiera jednak prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, co wymagane jest na mocy art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zawarte w uchwale przepisy nie wypełniają dyspozycji wskazanej delegacji ustawowej. Uchwała rady gminy musi w pełni zrealizować normę wynikającą ze wskazanego przypisu ustawowego. Oznacza to, że rada gminy powinna określić prognozowany stan techniczny (np. dobry, średni, zły itp.) poszczególnych lokali, względnie budynków, wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Kolejny brak w treści uchwały dotyczy wysokości wydatków w kolejnych latach, o czym stanowi art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. W uchwale nie podano kwoty przeznaczonej na wydatki 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 wydatki inwestycyjne. Ograniczono się jedynie do procentowego rozdzienia wydatków w poszczególnych latach na: koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów, koszty modernizacji lokali i budynków, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi i wydatki inwestycyjne (§ 11 załącznika do uchwały). Nie wskazano jednak jakie kwoty w kolejnych latach będą wydatkowane. Tym samym nie zrealizowano obowiązku wynikającego ze wskazanego przepisu delegacji ustawowej.

Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że regulacja uchwały nie wypełnia w całości postanowień ustawowych, a niekompletne unormowanie spraw przekazanych do uregulowania w akcie prawa miejscowego stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego – aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organu stanowiącego gminy. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju złamała tę zasadę poprzez pominięcie kwestii, do których określenia zobowiązała ją – w art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1 i 7 – ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Stanowi to istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Należy także wskazać na inne wadliwości uchwały stanowiące istotne naruszenie prawa. Po pierwsze, istotnie narusza prawo § 6 ust. 5 załącznika do uchwały, zgodnie z którym „czynsz za lokal socjalny wynosi 25% czynszu obliczonego dla danego lokalu”. Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju, podejmując przedmiotową uchwałę była uprawniona m.in. do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu (na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy). W pojęciu wspomnianej przez ustawodawcę polityki czynszowej niewątpliwie mieści się opis działań gminy (w praktyce jej organu wykonawczego), związanych z ustalaniem wysokości czynszu i przewidywania, co do jego zmian na przestrzeni lat. Uprawnienie do określenia działań organu wykonawczego w tym zakresie nie oznacza jednak, że Rada jest władna do regulowania wysokości stawki czynszu za lokal socjalny, tym bardziej, do określania sztywnej stawki tego czynszu. Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy, stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Przepis ten przewiduje zatem górną granicę stawki czynszu za lokal socjalny. Tymczasem określając stawkę czynszu za lokal socjalny – 25% ustalonej stawki bazowej czynszu (z ewentualnym podwyższeniem, na mocy § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, tak ustalonego czynszu), Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji tego przepisu. Należy mieć bowiem na uwadze art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ustawodawca sam określił zatem zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli de facto, wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, a tym samym również ustalanie wysokości czynszów, ustawodawca powierzył wójtowi. Realizując kompetencje wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to zarządca mieniem komunalnym – organ wykonawczy gminy, w treści umowy z najemcą ustali stawkę czynszu najmu. Powyższe potwierdza także przepis art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiący, że gminnym zasobem nieruchomościami gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Dodatkowego podkreślenia wymaga, że również ustawa o ochronie praw lokatorów wskazuje wprost w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki. Tym samym to Burmistrz Szczawna-Zdroju, gospodarując mieniem gminy ustala ostatecznie wysokość stawki czynszu z lokal socjalny, zważając na to, aby wysokość tej stawki nie przekroczyła połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Powyższe oznacza, że ustalając wysokość stawki czynszu za lokal socjalny Rada nie tylko działała bez upoważnienia przyznanego przez ustawodawcę, ale także naruszyła w sposób istotny art. 7 ust. 1 w związku z art. 8 pkt 1, art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 23 ust. 4 ustawy.

Należy zauważyć, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne modyfikacje regulacji ustawowych (porównaj: wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Wadliwy jest także § 7 ust. 3 załącznika do uchwały, stanowiący, że: „Obniżki czynszu nie stosuje się dla lokali mieszkalnych wynajmowanych, dla których czynsz ustalony jest drodze licytacji”. Zdaniem Organu Nadzoru taki przepis w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2, art. 7 oraz art. 21 ustawy. Należy bowiem podzielić stanowisko sądu administracyjnego, który wskazał na niedopuszczalność wyłączenia części lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy z ogólnych reguł najmu i wprowadzenia w stosunku do nich nieprzewidzianego ustawą trybu najmu w drodze publicznej licytacji czynszu. Taka regulacja w praktyce wyłącza, bądź przynajmniej znacznie ogranicza, wbrew art. 4 ust. 2 ustawy, możliwość uzyskania mieszkania przez osoby lub rodziny o niskich dochodach. Stosownie do art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o zawarciu umowy najmu decydować ma wysokość dochodu gospodarstwa domowego i warunki zamieszkiwania, nie zaś względy komercyjne (porównaj: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SA/GI 827/11, LEX nr 1165461). Ponadto, ustawodawca wprost – w art. 7 ust. 1 ustawy – wskazał, że stawki czynszu ustala właściciel, co wyłącza możliwość ich kształtowania w drodze licytacji. W pełni uzasadnia to konieczność uznania, że § 7 ust. 3 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa