



Poznań, 17 lipca 2017 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.390.2017.19

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXVI/223/2017 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie: Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Borek Wlkp. w latach 2017-2021 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXVI/223/2017 Rady Miejskiej Borku Wlkp. z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie: Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Borek Wlkp. w latach 2017-2021 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 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 zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 czerwca 2017 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji dnia 22 czerwca 2017 r. Rada Miejska Borku Wlkp. podjęła uchwałę w sprawie: Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Borek Wlkp. w latach 2017-2021, zwaną dalej: „uchwałą”.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej: „ustawą” zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. 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. 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 -

zakreślenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. W ocenie organu nadzoru w uchwale nie dokonano wyczerpującego uregulowania wszystkich elementów wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Rozdziałowi 2 Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Borek Wlkp. w latach 2017-2021, stanowiącego załącznik do uchwały, zwanego dalej: „programem” rada nadała tytuł „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy”. Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy program winien zawierać prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Przez pojęcie „prognozy” - zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego - rozumieć należy zapowiedź przyszłych zdarzeń, zjawisk na podstawie specjalistycznych badań w danej dziedzinie. Postanowienia programu w żaden sposób nie wypełniają dyspozycji tego przepisu, mają charakter ogólnikowy (w § 7 programu mowa wyłącznie o systematycznej poprawie zasobu mieszkaniowego) i nie prognozują wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rada gminy powinna określić prognozowany stan techniczny (przykładowo: dobry, średni, zły) poszczególnych lokali, względnie budynków, wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Wymogu tego nie wypełnia również § 10 programu, w którym rada wprowadziła określenia podstawowe potrzeby remontowe, ale w odniesieniu do niektórych budynków, a nie do całego zasobu mieszkaniowego gminy. W zakresie wskazywanych w programie nieruchomości rada nie określa jaki stan techniczny lokali i budynków jest przez nią prognozowany. Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego ogranicza się do wyliczenia budynków i lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy oraz do informacji o lokalach, które zostają wydzielone i przeznaczone do wynajmowania jako lokale socjalne.

Rozdziałowi 3 rada nadała tytuł „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata”. W ocenie organu nadzoru postanowienia rozdziału 3 programu nie wypełniają dyspozycji, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, ponieważ mają charakter ogólnikowy (w § 9 - „w większości”, „odpowiednich”, § 10 - „podstawowe potrzeby”), w szczególności w kontekście analizy potrzeb. Rada w § 9 programu wskazała bowiem, iż zasoby mieszkaniowe to budownictwo w większości stare, które wymaga odpowiednich nakładów konserwacyjnych oraz remontów okresowych, nie dokonała natomiast dokładnej analizy potrzeb.

Rozdziałowi 4 rada nadała tytuł „Planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach”. W § 11 ust. 1 programu rada postanowiła, że w najbliższych 5 latach planowana jest sprzedaż oznaczonych lokali mieszkalnych, przy czym rada wskazała wyłącznie rok 2021, który stanowi datę graniczą obowiązywania programu. Tymczasem zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy i tytułem niniejszego rozdziału plan ten powinien regulować kwestie sprzedaży lokali w kolejnych latach (w programie wskazano ogólnikowo: „w najbliższych 5 latach”). Ponadto w ocenie organu nadzoru w uchwale wprowadzającej w życie program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie powinny znaleźć się uregulowania dotyczące zasad sprzedaży mieszkań. Wskazać należy, iż program został uchwalony na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, natomiast do zasad sprzedaży mieszkań odnoszą się zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, m.in. przepisy art. 37, art. 67 i art. 68.

Rozdziałowi 5 rada nadała tytuł „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”. Rada w § 12 programu postanowiła, że burmistrz określa w drodze zarządzenia

zasady polityki czynszowej. Powyższe prowadzi do wniosku, że rada dokonała swoistego przeniesienia uprawnień do stanowienia aktu prawa miejscowego na burmistrza, co bezspornie stanowi istotne naruszenie obowiązującego porządku prawnego. Brak jest bowiem podstaw prawnych do subdelegacji powyższych uprawnień na inny organ samorządu terytorialnego. Przepis art. 8 w powiązaniu z art. 7 ustawy stanowi, że w odniesieniu do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ustalającym stawki czynszu za 1 m² jest organ wykonawczy tej jednostki, jednakże jest on obowiązany działać na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Innymi słowy same stawki ustala organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, ale według zasad ustalonych przez radę w stosownej uchwale. Rada natomiast w uchwale przekazała burmistrzowi uprawnienie do ustalenia ww. zasad, ograniczając się do wyliczenia czynników obniżających wartość użytkową (§ 13 ust. 7 programu), czym w sposób istotny naruszyła obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 21 ust. 4 pkt 4 ustawy. Dodatkowo podnieść należy, iż rada określając zasady polityki czynszowej, nie jest władna do wskazywania jakie inne opłaty oprócz czynszu najemca zobowiązany będzie uiszczać (§ 13 ust. 5-6 programu). Działanie takie wykracza poza przyznane radzie upoważnienie wynikające z normy kompetencyjnej stanowiącej dla rady podstawę do podjęcia tej uchwały. (w zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego). W § 13 ust. 3 programu rada postanowiła o tym, że nie zakłada się obniżania stawek czynszu, natomiast w § 13 ust. 7 programu rada ustaliła 5 czynników obniżających wartość użytkową lokalu dla ustalenia stawki czynszu. W ocenie organu nadzoru powyższe nie stanowi wypełnienia dyspozycji, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem rada jest zobowiązana objąć postanowieniami uchwały między innymi warunki obniżania czynszu, które nie są tożsame z czynnikami podwyższającymi lub obniżającymi wartość użytkową lokali, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. W art. 7 ust. 2 ustawy ustawodawca wskazał, że właściciele lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Przepis art. 7 ust. 2 ustawy stanowi więc o obniżkach czynszu, które mogą być udzielane w oparciu o warunki obniżania czynszu określone na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Jak wskazuje powyższe, ustawa nie uprawnia rady gminy do uchwalenia obniżek czynszu, ale obliгуje radę do uregulowania w programie warunków jego obniżania i tym samym nie zezwala na wyłączenie potencjalnej możliwości stosowania obniżek czynszu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II SA/Ol 842/12).

Rozdziałowi 7 programu rada nadała tytuł „Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach”. W § 15 ust. 1 programu rada ustaliła, że źródłami finansowania gospodarki mieszkaniowej w latach 2017 – 2021 będą w szczególności: dochody z czynszów za lokale mieszkalne (pkt 1), dochody z dzierżaw i najmu części nieruchomości znajdujących się w zasobie (pkt 2) i dochody ze sprzedaży mieszkań (pkt 3). Ww. zapisu nie można uznać za realizację obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, tj. ujęcia w programie źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, ze względu na jego ogólnikowy charakter. Zdaniem organu nadzoru założeń polityki mieszkaniowej nie można tworzyć nie odnosząc się do wielkości środków finansowych, którymi gmina spodziewa się dysponować w prognozowanym okresie, tj. w kolejnych latach obowiązywania programu (w § 16 ust. 1 programu uwzględniono wyłącznie przychody z czynszu w poszczególnych latach).

Rozdziałowi 8 programu rada nadała tytuł „Wysokość wydatków w poszczególnych latach z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, remontów oraz modernizacji lokali

i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy”. W § 16 ust. 1 programu rada ustaliła planowane przychody z czynszu i wydatki na remonty związane z utrzymaniem mieszkaniowego zasobu gminy Borek Wlkp. (z rozróżnieniem na lata). Tymczasem stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy rada powinna wskazać wysokość wydatków 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. Zestawienie powyższych regulacji w sposób nie budzący wątpliwości prowadzi do wniosku, że rada nie wypełniła wymogu wynikającego z przywołanego wyżej przepisu.

Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 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. Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) 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 programu 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.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Borku Wlkp.
Burmistrz Borku Wlkp.