



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-O.4131.2.2014.GSS

Warszawa, 10 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o *samorządzie gminnym* (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/237/2014 Rady Gminy Przasnysz z dnia 6 marca 2014 r. w *sprawie uchwalenia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Przasnysz na lata 2014-2018 wraz z załącznikiem.*

Uzasadnienie

W dniu 6 marca 2014 r. Rada Gminy Przasnysz podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Przasnysz na lata 2014-2018, do której został dołączony załącznik.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 12 marca 2014 r. Jako podstawy prawne Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. 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 (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 150) – dalej: *u.o.p.l.*

W toku kontroli legalności uchwały Nr XXXII/237/2014 organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała, wraz z załącznikiem, stanowiącym jej integralną część, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.*, poprzez niewypełnienie dyspozycji tego przepisu.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.*, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien 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 racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

Użyte w cytowanym przepisie określenie „w szczególności” wskazuje, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.*

Kontrola legalności uchwały Nr XXXII/237/2014 wykazała, że Rada Gminy Przasnysz nie określiła w wymaganym zakresie kwestii, które muszą zostać uregulowane w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W załączniku do ww. uchwały nie ujęto, wbrew wymaganiom art. 21 ust. 2 pkt 1 *u.o.p.l.* prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w kontekście poszczególnych lat. Postanowienia zawarte w Rozdziale II załącznika do uchwały (dalej: Programu) mają charakter ogólnikowy i nie wypełniają dyspozycji przepisu.

Program nie zawiera także analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, do czego zobowiązuje art. 21 ust. 2 pkt 2 *u.o.p.l.* Postanowienia Rozdziału III Programu nie zawierają regulacji w tym przedmiocie zgodnie z wymogami przepisu. W § 4 załącznika do uchwały Rada jedynie postanowiła, „że remonty i naprawy będą wynikały z oceny stanu technicznego

lokali po przeprowadzonych przeglądach”, uzależniła remonty od „możliwości finansowych gminy” gdy tymczasem wyżej wymieniony przepis uzależnia dokonanie wskazanej analizy od stanu technicznego budynków i lokali.

Powyższa uchwała w Rozdziale V załącznika nieprawidłowo reguluje zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. O ile tytuł ww. Rozdziału odpowiada zapisowi art. 21 ust. 2 pkt 4 *u.o.p.l.*, o tyle jego treść nie wypełnia dyspozycji tego przepisu. Wbrew postanowieniom art. 21 ust.2 pkt 4 *u.o.p.l.* rada gminy nie unormowała bowiem warunków obniżania czynszu, które nie są tożsame z czynnikami obniżającymi lub podwyższającymi wartość użytkową lokali, o jakich stanowi art. 7 ust. 1 *u.o.p.l.* W wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winny znaleźć się obligatoryjne zapisy dotyczące warunków obniżania czynszu, niezależnie od czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 września 2012 r. sygn. II SA/Ol 842/12). W ocenie organu nadzoru uchwała niezawierająca takiej regulacji jest dotknięta wadą, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Takie stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., który stwierdził, że *pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa (sygn. akt II SA/Op 480/07 (LEX 381693).*

Odnosząc się do zawartej w Rozdziale V Programu regulacji czynników podwyższających lub obniżających stawkę bazową czynszu za lokale, wskazać należy, że rada gminy posłużyła się pojęciami niedookreślonymi: „korzystny rejon zamieszkania”, „stan dostateczny”. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi istotne naruszenie prawa ponieważ jest niejasna i nieprecyzyjna oraz posiada zbyt wysoki poziom ogólności, który może przyczynić się do powstania wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania uchwały. Potwierdzeniem powyższej argumentacji jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r. który stwierdza: *wprowadzenie w uchwałę będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (III SA/Wr 358/08).* Ponadto powyższa regulacja nie spełnia wymogów jasności systemu prawa oraz zasad poprawnej legislacji wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 *Konstytucji* (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r. Kp 9/09 oraz z dnia 11 stycznia 2000 r. K 7/99).

W ocenie organu nadzoru podjęta przez Radę Gminy uchwała Nr XXXII/237/2014 nie określa w wymaganym zakresie także innych kwestii, które muszą zostać uregulowane w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W załączniku do ww. uchwały w Rozdziale VI Rada uchwaliła sposoby i zasady zarządzania lokalami mieszkalnymi wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jednakże nie postanowiła o przewidywanych zmianach w zakresie zarządzania tym zasobem w kolejnych latach, do czego zobowiązuje dyspozycja art. 21 ust. 2 pkt 5 *u.o.p.l.* Podobny zarzut dotyczy źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej, treść Rozdziału VII nie systematyzuje źródeł finansowania w kolejnych latach, a tym samym nie odpowiada zapisowi art. 21 ust. 2 pkt 6 *u.o.p.l.*

Ponadto w przedmiotowym Programie brak jest określenia wysokości 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 wydatków inwestycyjnych i opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy). Rada Gminy nie uwzględniła w Programie także dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 8 lit a *u.o.p.l.*, zakresu zamian lokali związanych z remontem budynków i lokali. Nie dokonała analizy remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali i z góry założyła, że „remonty nie będą wymagały przydzielania najemcom lokali zastępczych” (Rozdział III § 4 ust. 2 uchwały).

Biorąc powyższe pod uwagę, raz jeszcze stwierdzić należy, że pominięcie przez Radę Gminy obligatoryjnych elementów regulacji, określonej w art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.*, skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego, określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 *u.o.p.l.* i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 19 września 2012 r. stwierdził, że *racjonalny ustawodawca, uchwalając ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, nie uzależnił wymogów co do treści i elementów programu, o którym mowa w art. 21 ust. 2 u.o.p.l. od wielkości gminy oraz jej zasobu mieszkaniowego, wskazując minimum, jakie program powinien zawierać* (sygn. akt II SA/OI 842/12; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

Podsumowując stwierdzić należy, że niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 2 *u.o.p.l.* uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, pomimo ujęcia w jej treści zapisów, co do których nie dostrzeżono wadliwości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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 Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

