



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 31 maja 2023 r.

Poz. 3075

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.221.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr BRM.0007.15.2023 Rady Miejskiej w Ornecie z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Orneta na lata 2023-2027” w części dotyczącej § 7 ust. 7 lit. a w zakresie sformułowania: „..., którego zasady określi Burmistrz w Zarządzeniu ”.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Ornecie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 2023 r., poz. 725), ustaliła wieloletni program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Orneta na lata 2023-2027, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały - zwany dalej wieloletnim programem.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr BRM.0007.15.2023, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa. W myśl art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ust. 2 ww. przepisu stanowi, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat. Wskazuje on również, że wieloletni program winien obejmować w szczególności: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (pkt 1), analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata (pkt 2), planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach (pkt 3), zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu (pkt 4), 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 (pkt 5), źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach (pkt 6), 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 (pkt 7), 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.

Analizując cytowany przepis wskazać należy, że użyte w art. 21 ust. 1 ustawy, przez ustawodawcę sformułowanie „rada gminy uchwała”, powoduje, iż nie pozostawia się organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie.

W ramach upoważnienia ustawowego, organ stanowiący gminy ma zatem obowiązek uregulować materię nim objętą. Trzeba jednakże podkreślić, iż kategoryczności użytego sformułowania i co za tym idzie, bezwzględного charakteru obowiązku dokonania takich regulacji, nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia „w szczególności”, bowiem taka konstrukcja przepisu, mająca charakter wyliczenia

enumeratywnego, otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne w nim niewymienione. Musi być to jednak zrobione z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa. Tym samym, uchwała rady gminy w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie może wprowadzać dowolnych, niemających umocowania prawnego, reguły (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Ornece w § 7 ust. 7 lit. a załącznika do uchwały, wbrew powyższym zasadom nie mogła postanowić, iż (...) możliwe jest udzielanie dłużnikom, którzy nie regulują w terminie należności związanych z użytkowaniem lokalu wchodzących w skład zasobu Gminy Orneta, pomocy w formie rozłożenia na raty należności, *którego zasady określi Burmistrz w Zarządzeniu*.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634, z późn. zm.), w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, mogą być umarżane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4.

Oznacza to, że Rada Miejska w Ornece określa w odrębnym, odnoszącym się do wszystkich należności cywilnoprawnych, akcie podjętym na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, zasady umarżania, odraczania oraz rozkładania na raty należności cywilnoprawnych. Jest to wyłączna kompetencja rady, które nie może scedować powyższego uprawnienia na organ wykonawczy. Umarżanie, odraczanie terminu płatności oraz rozkładania na raty należności cywilnoprawnych, winno być uregulowane kompleksowo, zwłaszcza, że umorzenie należności, jest instytucją wyjątkową, gdyż prowadzi do definitywnej rezygnacji organu z możliwości uzyskania należnych środków.

Ponadto, analiza załącznika przedmiotowej uchwały skłania także do oceny, że częściowo została ona podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa, gdyż zaniechano określenia w wieloletnim programie, stosownie do **art. 21 ust. 2** pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach.

Organ stanowiący Gminy Orneta, nie odnosząc się do ww. kwestii w części nie wypełnił dyspozycji art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, mimo to, że jak już powyżej wskazano, ustawodawca ww. przepisie jednoznacznie określił materię, jaką pozostawiono radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały.

Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek z wymienionych elementów programu, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07 oraz w wyroku z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11).

Niewątpliwie częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych na skutek wadliwego pominięcia) (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że występujący w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Orneta brak, nie przekłada się na możliwość jego stosowania (może być bowiem uzupełniony), a wobec tego musi być uznany za nieistotne naruszenie prawa.

W związku z tym, należało rozstrzygnąć, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki