



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2019 r.

Poz. 4594

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.346.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/44/19 Rady Gminy Olsztyn z dnia 14 maja 2019 roku w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2019-2024, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 5, pkt 6 i pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 maja 2019 roku Rada Gminy Olsztyn podjęła uchwałę Nr IV/44/19 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy w latach 2019-2024. Program stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 2 ustawy. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 maja 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, *rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*. Natomiast, jak wynika z treści przepisu 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 art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 14 czerwca 2013 roku (sygn. akt IV SA/GI 932/12, Legalis nr 768966) wskazano, że zawarte w przepisie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia. Przepis ten, poprzez użycie słowa "powinien", określa jedynie niezbędne elementy aktu prawa miejscowego. Należy jednak uznać, że o ile jednak w zakresie przedmiotowym art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.

Tymczasem rozdział I załącznika do uchwały nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Z kolei rozdział II załącznika do uchwały nie zawiera analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji z podziałem na kolejne lata, co oznacza, że nie doszło do wypełnienia delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W uchwale brak jest także określenia zasad polityki czynszowej i warunków obniżenia czynszu, co stanowi brak wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Punkt 1 rozdziału IV załącznika do uchwały stanowi powtórzenie art. 8 pkt 1 ustawy, zaś punkt 3 rozdziału IV stanowi modyfikację art. 9 ust. 6 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy. Ponadto przysługująca radzie gminy kompetencja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, wynikająca z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie daje jej kompetencji do określania obowiązków stron umowy najmu, a za takie należy uznać postanowienia punktu 3 rozdziału IV załącznika do uchwały. W ocenie organu nadzoru nie stanowi wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy wskazanie w punkcie 4 rozdziału IV, że *na wniosek najemcy – Wójt Gminy może, stosować obniżki czynszu, zróżnicowane w zależności od dochodu gospodarstwa domowego najemców*. Regulacja ta nie określa w sposób konkretny i precyzyjny warunków obniżenia czynszu. Co więcej, uprawnienie do określenia w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenia budynku; 2) położenia lokalu w budynku; 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; 4) ogólnego stanu technicznego budynku*.

W uchwale, w tym w jej rozdziale V, brak jest również określenia przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach, przez co nie doszło do wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Rada nie określiła także źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy). Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w rozdziale VI uchwały wskazująca, że *źródłami finansowania gospodarki mieszkaniowej gminy w latach 2019-2024 będą wpływy uzyskane z tytułu czynszu za wynajem oraz środki pieniężne przewidziane w budżecie gminy niezbędne do przeprowadzenia remontów budynków* jest niewystarczająca, aby uznać, że Rada w sposób kompleksowy zrealizowała wskazaną delegację ustawową.

Ponadto Rada nie określiła 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, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne, przez co nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. W treści rozdziału VII Rada Gminy wskazała jedynie, że *wysokość rocznych wydatków na gminny zasób mieszkaniowy określa Rada Gminy uwzględniając konieczne koszty eksploatacji, remontów i wydatki inwestycyjne w terminach planowania rocznego budżetu Gminy oraz że źródłem finansowania wydatków w okresie 2019-2024 jest budżet gminy*. Jest to regulacja niewystarczająca, aby uznać, że Rada wypełniła delegację ustawową z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Brak wskazanych wyżej elementów obligatoryjnych skutkując koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto za niezgodne z prawem należy uznać regulację § 2 uchwały oraz punktu 2 i punktu 3 rozdziału VIII załącznika do uchwały. Zgodnie z § 2 uchwały *zobowiązano Wójta Gminy do zabezpieczenia środków finansowych na realizację programu mieszkaniowego w projekcie budżetu gminy*. Przedmiotowa regulacja wykracza poza delegację z art. 21 ust. 2 ustawy. Co więcej, to wójt określa sposób wykonywania uchwał, odpowiada za gospodarkę finansową gminy oraz to wójtowi przysługuje wyłączna inicjatywa budżetowa. Tym samym brak podstaw do nałożenia na Wójta obowiązku zabezpieczenia środków finansowych na realizację uchwały. Z kolei zawarte w rozdziale VIII regulacje punktu 2 i punktu 3 załącznika do uchwały stanowią modyfikacje odpowiednio art. 10 ust. 1 i art. 10 ust. 3 ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że uchwała Nr IV/44/19 Rady Gminy Olsztyn z dnia 14 maja 2019 roku, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak