



**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 7 stycznia 2013 r.

NK-3.4131.27.2013.WE

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175, poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281)

stwierdzam nieważność

§ 6 uchwały Nr XIX/274/2012 Rady Gminy Dobra z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobra na lata 2013 – 2017.

Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2012 r. Rada Gminy Dobra podjęła uchwałę Nr XIX/274/2012 w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobra na lata 2013 – 2017.

Jako materialno – prawną podstawę podjęcia przedmiotowego aktu Rada wskazała między innymi przepisy art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz 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.).

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy stanowi, że rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Z kolei, w art. 21 ust. 2 ustawodawca postanowił, że 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;



Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
ul. Wały Chrobrego 4, 70 – 502 Szczecin
tel. 91 4303-315, 91 4342-413, fax 91 4330-250,
e-mail: wojewoda@szczecin.uw.gov.pl

- 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.

Analiza przywołanych unormowań prowadzi do wniosku, że rady gmin zostały zobowiązane do uchwalenia opracowanego na co najmniej pięć kolejnych lat wieloletniego programu zagospodarowania zasobem gmin. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z tym, bezspornym pozostaje fakt, iż wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy.

Jak wskazano powyżej, stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przedmiotowy program powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W świetle postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 ww. ustawy 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.

Przepis ten niewątpliwie nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wymienionych w tym przepisie czynników, które muszą być bezwzględnie respektowane w każdej uchwale rady gminy. Zasadniczym elementem polityki czynszowej jest ustalenie stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, a także określenie czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokalu co ma bezpośredni wpływ na możliwość i zakres podwyższania lub obniżania ustalonej stawki czynszu. Skoro to rada określa politykę czynszową w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, to niewątpliwie w uchwale tej rada

powinna ustalić również stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich ustawowych czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu.

Tymczasem Rada Gminy Dobra w § 6 uchwały Nr XIX/274/2012 postanowiła, że *Wójt Gminy ustala miesięczne stawki bazowe czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali oraz wysokość czynników obniżających lub podwyższających te stawki.*

Analiza ww. regulacji prowadzi do wniosku, że Rada dokonała swoistego przeniesienia uprawnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego na Wójta, co bezspornie stanowi istotne naruszenie obowiązującego porządku prawnego. Brak jest bowiem podstaw prawnych do subdelegacji powyższych uprawnień na inny organ samorządu terytorialnego, tak jak uczyniła to Rada Gminy Dobra w § 6 kwestionowanej uchwały. Wprawdzie przepis art. 8 w powiązaniu z art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu stanowi, że w odniesieniu do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ustalającym stawki czynszu za 1 m² jest wójt (burmistrz, prezydent), jednakże jest on obowiązany działać na podstawie uchwały organu stanowiącego gminy, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 cyt. ustawy. Innymi słowy same stawki ustala organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, ale według zasad ustalonych przez radę w stosownej uchwale. Rada Gminy Dobra natomiast w uchwale Nr XIX/274/2012 uprawnienie do ustalenia ww. zasad przekazała Wójtowi, ograniczając się do wyliczenia czynników obniżających lub podwyższających stawki bazowe (§ 7 ust. 1 uchwały), w sposób istotny naruszyła obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 21 ust. 4 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Mając powyższe na względzie, stwierdzenie nieważności § 6 uchwały Nr XIX/274/2012 Rady Gminy Dobra z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie *uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobra na lata 2013 – 2017*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 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.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że postanowienia uchwały nie regulują w sposób wyczerpujący i zgodny z dyspozycją przepisów art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 7 i 8 lit. a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu kwestii, o których mowa w tych przepisach.

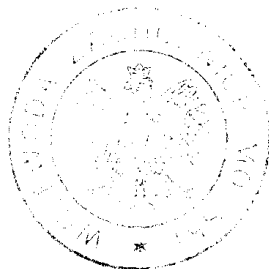
I tak, Rozdział pierwszy załącznika do uchwały zatytułowany został "Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy", jednakże jego treść ogranicza się do wyliczenia budynków i lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy oraz informację o lokalach, które zostają wydzielone i przeznaczone do wynajmowania jako lokale socjalne. Takie rozwiązanie nie wyczerpuje dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 1, zobowiązującego radę gminy do objęcia programem prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Przez pojęcie „prognozy” bowiem - zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego – rozumieć należy zapowiedź przyszłych zdarzeń, zjawisk na podstawie specjalistycznych badań w danej dziedzinie. Postanowienia, zawarte w Rozdziale pierwszym programu w żaden sposób nie

wypełniają dyspozycji tego przepisu, mają charakter ogólnikowy, nie prognozują wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

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 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Rozdziału drugi programu nie zawiera postanowień w tym przedmiocie. Nie sposób bowiem uznać, iż przepis § 3 załącznika do kwestionowanej uchwały stanowiący, że *niezbędne remonty budynków i lokali mieszkalnych mogą być prowadzone w ramach środków pochodzących z czynszu za lokale mieszkalne lub w miarę potrzeb z innych środków budżetowych* wypełnia wymogi ustawy w tym zakresie.

W art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy prawodawca postanowił, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winien zawierać 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. Rada Gminy Dobra natomiast w Rozdziale siódmym kwestionowanej uchwały pt. „Wysokość wydatków w kolejnych latach” postanowiła jedynie, że *środki finansowe pochodzące z czynszu za lokale mieszkalne co roku powinny być, w miarę potrzeb przeznaczane na bieżące utrzymanie, remonty i modernizację lokali będących w mieszkaniowym zasobie Gminy* (§ 13). Zestawienie powyższych regulacji w sposób nie budzący wątpliwości prowadzi do wniosku, że rada nie wypełniła wymogu wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Z kolei, Rozdział ósmy załącznika do uchwały, nie zawiera niezbędnego zakresu zmian lokali związanych z remontami budynków i lokali, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a.



cz. WOJEWÓDY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mięko
Ryszard Mięko
VICEWOJEWODA

Otrzymują:

1. Rada Gminy Dobra,
2. aa.