



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.25.2023

Kielce, dnia 03-02-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/397/22 Rady Miejskiej Oleśnica z dnia 29 grudnia 2022 roku w sprawie uchwalenie „*Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Oleśnica na lata 2023 – 2028 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy*” w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oleśnicy na sesji w dniu 29 grudnia 2022 r. podjęła uchwałę Nr LIII/397/22 w sprawie uchwalenie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Oleśnica na lata 2023 – 2028 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”. Treść uchwalonego programu zawarta została w załączniku do uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 5 stycznia 2023 r. Organ nadzoru przesłał do rady miejskiej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając termin na złożenie wyjaśnień. Rada nie zajęła stanowiska w sprawie wszczętego postępowania nadzorczego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 21 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.).

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała, podjęta została z istotnym naruszeniem ww. przepisów prawa, ponieważ uchwalony wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stanowiący załącznik do niniejszego aktu, nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów programu, określonych ww. ustawą. Uchwalony program nie obejmuje prognozowanego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy i prognozowanej wielkości zasobu gminy w poszczególnych latach, a także podziału na kolejne lata planowanych remontów i modernizacji budynków oraz lokali. Użyte przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy pojęcie „prognoza” jednoznacznie natomiast wskazuje, że obowiązkiem rady jest nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy, które zostały zawarte w Rozdziale I programu, ale także przedstawienie prognoz na najbliższe lata opartych na tych danych.

Wbrew art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w programie w rozdziale IV nie wskazano warunków obniżania czynszu w odniesieniu do wszystkich czynników określonych w art. 7 ust. 1 ustawy. Zasady polityki czynszowej muszą uwzględniać art. 7 ust. 1 ustawy i powinny być sformułowane w taki sposób, by na ich podstawie organ wykonawczy mógł określić stawki czynszu. Zawarcie w przepisie art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów sformułowania „w szczególności”, musi być rozumiane jako nakaz ustawodawcy, by rada gminy, będąca właścicielem lokali stanowiących gminny zasób lokalowy, ustalając stawkę czynszową z tytułu ich wynajmowania, określała ją przy uwzględnieniu co najmniej wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o ochronie praw lokatorów kryteriów, tj. położenia budynku; położenia lokalu w budynku; wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; oraz ogólnego stanu technicznego budynku (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 grudnia 2018 r., II SA/Ol 750/18).

W programie zaniechano również wskazania, wbrew art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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, a także koszty inwestycyjne przewidziane na poszczególne lata. Regulacje takie miały zostać określone w rozdziale VII Programu, na co wskazuje tytuł tego rozdziału, lecz rozdział ten składa się zaledwie z jednego ogólnikowego przepisu, który stanowi, iż wysokość wydatków wynika z analizy potrzeb i stanu technicznego budynków mieszkalnych z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów i modernizacji i wydatki inwestycyjne. Taki zapis nie wypełnia delegacji ustawowej w powołanym zakresie.

Ponadto w Rozdziale IX załącznika do uchwały, regulującym zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie uregulowano wymaganych przez art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów:

- warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ubiegania się o lokal z mieszkaniowego zasobu gminy;
- warunków dokonywania zamiany lokali, tj. w jakich okolicznościach i po spełnieniu jakich warunków mogą podlegać zamianie;
- trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej;
- zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych;
- zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy, tj. wykonywaniu innych zadań realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

Dodatkowo zakwestionować należy, jako przekraczający delegację ustawową, zapis zawarty w rozdziale IX ust. 6 pkt 4 programu, który przyznaje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony osobom uprawnionym do jego otrzymania na podstawie wyroku sądowego. Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy, który w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy ma charakter przepisu szczególnego wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2022 r., III OSK 1530/21).

Reasumując, należy podkreślić, iż w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wymienione są elementy jakie powinien zawierać wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Z przywołanego przepisu wynika, że uchwała podjęta w tym zakresie powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania „w szczególności”, nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawiać

w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej i w pełni regulować zakres wynikający z upoważnienia ustawowego. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanych przez radę gminy zasadach i programach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie wypełnił w wymaganym zakresie dyspozycji art. 21 ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ustawodawca w tych przepisach 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 istotny 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, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., I OSK 838/19). Podsumowując należy stwierdzić, że nieuwzględnienie obowiązkowych, wskazanych przez ustawodawcę wymagających uregulowania w wieloletnim planie kwestii, skutkuje nieważnością aktu prawnego wydanego przez radę gminy. W konsekwencji powyższego, należało stwierdzić nieważność uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Rafał Nowak
Wicewojewoda Świętokrzyski