



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2012-04-24

Znak: PNK.I. 4130. 41.2012

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 214, poz. 1806, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, 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 2009r. Nr 92, poz. 753 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281).

#### **stwierdza się nieważność**

uchwały Nr XII/70/2012 Rady Gminy Łopuszno z dnia 28 marca 2012r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Łopuszno na lata 2012- 2016 ”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 marca 2012r. Rada Gminy Łopuszno podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Łopuszno na lata 2012- 2016. ”

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z tytułem oraz treścią § 1 uchwały wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obowiązuje w latach 2012-2016. Wskazany okres obowiązywania programu budzi zastrzeżenia, z uwagi na to, iż stosowanie do § 3 uchwały wejdzie ona w życie najwcześniej w kwietniu 2012 r. Zapisy uchwały w tym zakresie naruszają ponadto art. 21 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 z późn. zm.), zgodnie z którym program zagospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej 5 kolejnych lat.

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi, iż rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Stosowanie natomiast do ust. 2 tego artykułu program ten powinien obejmować w szczególności regulacje wymienione w pkt 1-8. Użyte w tym przepisie wyrażenie „w szczególności” oznacza, iż w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Treść przepisów wskazuje jednocześnie, iż uchwalony przez radę gminy program musi obejmować wszystkie wymienione w nim kwestie. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy elementów programu, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwalonego aktu prawnego.

Analiza treści przedmiotowej uchwały Rady Gminy prowadzi do wniosku, iż w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie określono wszystkich kwestii wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Podjęta przez Radę Gminy uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Ogranicza się bowiem jedynie do lakonicznego zapisu, iż „planuje się w miarę posiadanych środków finansowych prowadzić remonty umożliwiające właściwe funkcjonowanie lokali oraz dostosowanie ich do aktualnie obowiązujących przepisów techniczno- budowlanych.”

Ponadto wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 21 ust. 2 pkt 3, 6, 7 i 8 ustawy Rada Gminy nie określiła w programie:

1. planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach,
2. źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach,
3. wysokości wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, kosztów remontów oraz kosztów modernizacji lokali i budynków, kosztów zarządu



nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatków inwestycyjnych,

4. opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:

- niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontem budynków i lokali,
- planowanej sprzedaży lokali.

Zastrzeżenia budzą ponadto te postanowienia rozdziału III załącznika do uchwały, w których Rada Gminy określiła czynniki mające wpływ na obniżenie stawki czynszu oraz wysokość tej obniżki.

Stosownie do art. 7 ust. 1 i art. 8 ustawy ustawodawca wprowadził zasadę ustalania wysokości stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na jej wysokość, a także wskazał te spośród nich, które uznał za bezwzględnie obowiązujące. Oznacza to, że czynniki określone w ustawie muszą być w każdym przypadku uwzględnione jako przesłanki ustalania stawki czynszu. Jednocześnie należy wskazać, iż wyliczenie tego rodzaju czynników w art. 7 ustawy ma charakter przykładowy, co stwarza możliwość uwzględnienia przez właściwy organ gminy także innych czynników mających wpływ na podwyższanie lub obniżanie wysokości czynszu. Ustalanie takich czynników mogłoby być przedmiotem uregulowań kwestionowanej uchwały Rady Gminy w części określającej zasady polityki czynszowej.

Natomiast za sprzeczne z prawem należy uznać określenie przez Radę Gminy wysokości obniżki lub podwyżki czynszu w zależności od tego, czy dany czynnik ma wpływ na obniżenie lub podwyższenie wartości użytkowej lokalu, będącego przedmiotem najmu.

Rada Gminy nie określiła w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy warunków obniżania czynszów. Nie można bowiem uznać, iż postanowienia rozdz. III określające czynniki mające wpływ na obniżenie wysokości czynszu stanowią wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust 2 pkt 4 ustawy. Kwestie dotyczące warunków obniżania czynszów, które powinny być uregulowane w programie, należy odnieść do regulacji zawartej w art. 7 ust. 2 ustawy.

Stosownie do wymienionego przepisu właściciel lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego, czyli gmina może stosować obniżki czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach.

Mimo, iż przepisy ustawy wyraźnie nie wskazują, który z organów gminy jest uprawniony do stosowania obniżek czynszu, to należy przyjąć, iż organem tym jest wójt. Organ wykonawczy gminy posiada bowiem kompetencje do ustalania stawek czynszu, a obniżki tego świadczenia

wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu przez wójta powinny być określone przez radę gminy odpowiednio w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu (art. 21 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 pkt 1 ustawy).

Zastrzeżenia budzi ponadto treść rozdziału V załącznika do uchwały. Zawarcie bowiem regulacji określających zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania takim zasobem nie znajduje żadnego uzasadnienia.

W kwestii gminnych uregulowań mieszkaniowych delegacją do uchwalenia przepisów, a także wyznacznikiem zawierającym przedmiot i zakres regulacji, jest art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Nakłada on na gminy obowiązek uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz uchwały zawierającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu. Rady gmin uchwalają oddzielnie wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym i oddzielnie zasady wynajmowania lokali.

Należy podkreślić, iż uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 21 ust. 3 ustawy.

Jednocześnie należy wskazać, iż przepis ten poprzez użyte w nim wyrażenie „w szczególności” zezwala co prawda na przyjmowanie przez radę gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie kryteriów, nie uprawnia jednakże rady gminy do nierespektowania przy ustalaniu zasad wynajmowania lokali ogólnych zasad zawartych w przepisach rangi ustawowej. Przykładem takich regulacji są postanowienia ust. 1 rozdziału V, w których Rada Gminy bezpodstawnie ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy. Krąg takich osób określa ustawa o ochronie praw lokatorów.

Przedstawione stanowisko dotyczące oceny legalności przedmiotowej uchwały znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (m. in. wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.04. 2006r. II SA/Go 5/06 Lex Nr 322213, WSA w Opolu z dnia 13.12. 2007r. II SA/Op 480/07, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.02. 2011r. II SA/Go 1/11).

Należy ponadto zauważyć, iż rada gminy stanowiąc akty prawa miejscowego zobowiązana jest do przestrzegania zasad techniki prawodawczej określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery. Kwestionowana uchwała została podjęta niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

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

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI  
  
*Bożentyna Pałka-Koruba*