



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 grudnia 2020 r.

Poz. 10202

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.812.2020.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII/126/2020 Rady Gminy Kuślin z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kuślin na lata 2020-2025" – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XVIII/126/2020 Rady Gminy Kuślin w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kuślin na lata 2020-2025" została podjęta na sesji w dniu 19 listopada 2020 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) 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 2020 r. poz. 611).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 listopada 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Uchwałą nr XVIII/126/2020 z dnia 19 listopada 2020 r. (zwaną dalej „uchwałą”) Rada Gminy Kuślin przyjęła „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kuślin na lata 2020-2025”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „programem”.

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611), zwanej dalej „ustawą”. Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, że: „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”.

Ustawodawca określając w art. 21 ust. 2 ustawy materię, którą winien regulować program posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną (por. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1062/11, wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07). Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga bowiem ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy i w sposób zgodny z tymże przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 201/14, wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16).

W § 4 programu rada opisała stan zasobu mieszkaniowego Gminy Kuślin na dzień 9 listopada 2020 r., który przedstawiła graficznie w formie tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do programu. W § 5 i § 6 programu opisano aktualny stan techniczny budynków Gminy Kuślin oraz standard i wyposażenie lokali w nich położonych. Powyższe dane przedstawiono również w tabelach stanowiących odpowiednio załączniki nr 2 i 3 do programu.

W ocenie organu nadzoru ww. zapisów programu oraz załączników do programu nie można uznać za realizację obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. ujęcia w programie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rada przedstawiła w ww. zapisach jedynie aktualną wielkość zasobu mieszkaniowego oraz ocenę obecnego stanu technicznego budynków i lokali, bez prognozy na kolejne lata obowiązywania programu. Tymczasem, jak słusznie zauważono w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12: „Obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest określenie aktualnego stanu zasobu i następnie pomniejszenie lub powiększenie go w kolejnych latach w związku z planowanymi działaniami (np. sprzedaż, budowa, kupno, likwidacja itp.). Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. (...) prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata (...)”.

W Rozdziale 3 programu, zatytułowanym „Analiza potrzeb mieszkaniowych oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata” rada postanowiła o konieczności przewidzenia środków finansowych na remonty zasobu mieszkaniowego w każdym roku budżetowym w zależności od potrzeb (§ 7 programu), o sposobie określenia „wielkości potrzeb mieszkaniowych” (§ 8 programu), a także o określeniu potrzeb w zakresie remontów budynków i lokali w oparciu o przeglądy techniczne, prowadzeniu remontów i modernizacji lokali „w miarę zaistniałych potrzeb i możliwości finansowych właściciela” oraz ujmowania zadań w tym zakresie w corocznym budżecie gminy (§ 9 programu).

Powyższe przepisy Rozdziału 3 programu nie zawierają analizy potrzeb ani planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Tym samym program nie zawiera obligatoryjnych elementów wynikających z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 i wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14).

Stosownie do § 10 ust. 2 programu: „W latach objętych programem prognozuje się sprzedaż dwóch lokali mieszkalnych”.

W ocenie organu nadzoru powyższe ujęcie nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, ile konkretnych lokali w konkretnych latach gmina planuje przeznaczyć na sprzedaż. Tym samym, ustanawiając cytowany przepis rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 12 ust. 3 programu zapisano: „Ustala się czynniki obniżające stawkę bazową: 1) brak instalacji centralnego ogrzewania - 10%; 2) brak instalacji wodnokanalizacyjnej - 10%; 3) brak instalacji elektrycznej - 10%; 4) brak łazienki (wanna/ prysznic) - 10%”.

Zdaniem organu nadzoru rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu i tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. W treści cytowanej regulacji nie uwzględniono bowiem położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 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”. Powyższy przepis nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07).

Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu trzech wymienionych przez ustawodawcę czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe, niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu, a tym samym niewypełnienie dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 15 ust. 3 programu wymieniono wydatki składające się na koszty bieżącego utrzymania zasobu mieszkaniowego. Z § 15 ust. 4 programu wynika, że na obsługę wspólnot składają się m.in. wpłaty na fundusz remontowy, koszty zarządzania, ubezpieczenie budynków, eksploatacja bieżąca. Stosownie do § 15 ust. 5 programu na koszty inwestycyjne składają się: „1) przebudowa, czyli zmiana istniejącego stanu; 2) rozbudowa, tj. powiększenie; 3) rekonstrukcja, tj. odtworzenie (odbudowa); 4) adaptacja, tj. przystosowanie (przerobienie); 5) modernizacja (unowocześnienie), tj. m.in. wykonanie w istniejącym obiekcie robót budowlanych, powodujących wzrost wartości użytkowej tych środków w stosunku do wartości z dnia przyjęcia do użytkowania, czy też wyposażenie obiektu o nowe elementy składowe”. Załącznik nr 5 do programu stanowi tabelę zatytułowaną „Przewidywane wydatki w latach 2020-2024 na utrzymanie zasobu mieszkaniowego Gminy Kuślin”. Powyższa tabela zawiera informacje na temat kwot przewidywanych wydatków w zakresach „Bieżące utrzymanie”, „Obsługa wspólnot” i „Wydatki inwestycyjne” w latach 2020-2025.

W cytowanych zapisach programu i przytoczonym załączniku do programu rada nie przedstawiła wysokości kosztów w kolejnych latach z podziałem na koszty remontów, koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Pominięto zatem obligatoryjne elementy programu wynikające z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, wymienienie elementów składających się na nieznane ustawie pojęcie „obsługi wspólnot” oraz umieszczenie ww. pojęcia w ramach zestawienia wysokości kosztów, o którym mowa w cytowanym przepisie ustawy nie można uznać za prawidłową realizację delegacji ustawowej, ze względu na brak odniesienia się do wszystkich jej elementów, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W programie brak jest również odniesienia się rady do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy.

Podsumowując, rada nie umieściła w programie wszystkich elementów obligatoryjnych przewidzianych przez ustawodawcę. Tym samym oceniana uchwała narusza prawo w stopniu istotnym i konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

I Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Aneta Niestrawska

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kuślin

Wójt Gminy Kuślin