



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 grudnia 2015 r.

Poz. 5473

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.590.2015 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/69/2015 Rady Gminy Borki z dnia 20 listopada 2015 r. sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Borki w latach 2016-2020

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/69/2015 Rady Gminy Borki z dnia 20 listopada 2015 r. sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Borki w latach 2016-2020.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/69/2015 Rady Gminy Borki została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2015 r.

Działając na podstawie m. in. 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 2014 r. poz. 150, ze zm.) Rada Gminy Borki uchwaliła program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W myśl zaś art. 21 ust. 2, 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, 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;
- 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.

Należy wskazać, że organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Posłużenie się w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wyrażeniem „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się bowiem na treść programu.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały (por. wyroki WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07; WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Borki nie określiła wszystkich elementów obligatoryjnych programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Jednym z obligatoryjnych elementów uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są warunki obniżania czynszu (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy).

Jak wywiedziono w orzecznictwie sądów administracyjnych 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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (zob. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008r., sygn. akt I OSK 1764/07, z dnia 25 czerwca 2010r. sygn. akt I OSK 410/10, z dnia 9 stycznia 2013r., sygn. akt I OSK 984/12).

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.”

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż zasady uwzględniania czynników mających wpływ na wysokość stawki bazowej czynszu określić musi organ stanowiący gminy w uchwale.

Jednocześnie ustawa wskazuje w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki, które mogą stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu. Zatem skoro ww. przepis nałożył na właścicieli obowiązek uwzględniania określonych czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokali, to niemożliwym jest korzystanie z tej normy prawnej jedynie w części. Jednocześnie wyliczenie tego rodzaju czynników w tym przepisie nie wyłącza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników w ramach zasad polityki czynszowej.

Tymczasem w § 11 ust. 2 przedmiotowego programu Rady Gminy Borki wskazała, iż *przy zaliczaniu lokali mieszkalnych do odpowiedniej kategorii wartości użytkowej należy uwzględnić stopień wyposażenia w instalacje i urządzenia techniczne oraz ich stan techniczny, położenie lokalu w budynku oraz ogólny stan techniczny.*

Stosownie zaś do treści § 11 ust. 3 programu *wyznacza się następujące zasady uwzględniania czynników obniżających wartość użytkową lokalu i wysokość stawki czynszu za 1 m² powierzchni lokalu*

- 1) *Współczynniki obniżające stawkę bazową czynszu regulowanego:*
 - a) *usytuowanie lokalu w budynku substandardowym – 20%;*
 - b) *brak centralnego ogrzewania – 10%;*
 - c) *wspólne użytkowanie części lokalu np. kuchni, przedpokoju itp. –10%;*
 - d) *WC usytuowane poza budynkiem – 10%;*
 - e) *WC usytuowane poza lokalem, lecz w tym samym budynku – 5%;*
 - f) *brak bieżącej wody – 10%;*
 - g) *brak łazienki w lokalu – 5%.*
- 2) *Współczynniki podwyższające stawkę bazową czynszu regulowanego:*
 - a) *poprawa stanu technicznego budynku w wyniku przeprowadzonego docieplenia ścian zewnętrznych i odnowienia elewacji – podwyższenie o 5%.*

Analiza przywołanych powyżej postanowień wskazuje, iż brak jest w przyjętym przez Radę programie wskazania czynników wpływających na wartość użytkową lokali ze względu na położenie budynku, położenie lokalu w budynku oraz stan instalacji i urządzeń technicznych, wymienionych odpowiednio w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru rada powinna zatem dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki będą wpływały na wysokość stawki czynszu w taki sposób, w jaki uczyniła to w stosunku do pozostałych czynników. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę Gminy wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 760/05, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 984/12).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że w przedmiotowej uchwale nie został wyczerpany zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Borki nie wypełniła delegacji ustawowej, a jej działanie, jako działanie zawężające upoważnienie udzielone przez ustawodawcę w procesie tworzenia prawa, stanowi jego istotne naruszenie uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Powyższe uwagi należy odnieść także do postanowień zawartych w § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz § 5 ust. 1 i 2 programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Borki. Analiza treści prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, prowadzi do wniosku, iż Rada Gminy nie zrealizowała także w pełni zakresu delegacji określonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Jeżeli chodzi o realizację upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, o ile w § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz w § 5 ust. 1 i 2 uchwały został określony mieszkaniowy zasób Gminy i stan techniczny zasobu na dzień 30 października 2015 r., to nie zawiera on prognozy stanu zasobu mieszkaniowego (z podziałem na lokale mieszkalne i lokale socjalne) i stanu technicznego zasobu w rozbiu na lata 2016-2020. Na taki bowiem okres organ stanowiący gminy przyjął wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy.

Także § 7 ust. 2 i 3 uchwały, choć odnosi się do potrzeb remontów wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata, to nie określa analizy potrzeb jak i planu modernizacji stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata.

Również regulacja § 15 programu określając kwoty wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji oraz koszty remontów budynków i lokali mieszkalnych nie uwzględnia w jakikolwiek sposób kosztów modernizacji i wydatków inwestycyjnych, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Należy zaznaczyć, iż analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, a także wysokość wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty modernizacji i wydatki inwestycyjne stanowią obligatoryjny element wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowego zasobu gminy, w myśl art. 21 ust. 2 pkt 2 i 7 ustawy. Także w przypadku, gdy w ramach programu nie są przewidywane określone w upoważnieniu rodzaje wydatków związanych z utrzymaniem mieszkaniowego zasobu gminy, stosowna informacja w tym zakresie powinna znaleźć się w treści uchwalonego programu.

Zdaniem organu nadzoru nie można natomiast przyjąć, iż zawarte w § 7 ust. 2 i 3 oraz w § 15 regulacje programu odnoszące się jedynie do analizy potrzeb oraz planu remontów i pomijające niektóre z kwestii wprost wskazanych przez ustawodawcę w treści upoważnienia ustawowego, stanowią prawidłową realizację tego upoważnienia.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/69/2015 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Borki
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Borki