



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.29.2021

Katowice, dnia 27 stycznia 2021 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/455/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2021-2025, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5, 6 i 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 611), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 21 grudnia 2020 r. Rada Miasta Zabrze uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2021-2025, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2020 r.

W toku badania jej legalności organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy: *Rada gminy uchwala wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*. Natomiast, jak wynika z treści przepisu art. 21 ust. 2 ustawy: *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.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera uchybienia dotyczące realizacji postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy regulującego prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Mianowicie, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2021-2025 (stanowiący załącznik do uchwały) nie obejmuje prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Regulację programu w powyższym zakresie należy uznać za niewystarczającą, Rada nie rozłożyła bowiem prognozy, tak jak tego wymaga ustawa, na poszczególne lata.

W ocenie organu nadzoru, treść rozdziału II „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji, wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata” nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru również treść rozdziału IV „Zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu” załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej

wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu. W ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić wskazane przez ustawodawcę czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, to jest: położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) i ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale Rady Miasta, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie całej dyspozycji tego przepisu. W niniejszej uchwale Rada w ogóle nie uwzględniła wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy czynników obniżających wartość użytkową lokalu. Co więcej w § 2 ust. 5 rozdziału IV załącznika do uchwały Rada określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego najemcy, od której zależna jest wysokość obniżki, a zatem uregulowała materię właściwą dla uchwały podejmowanej nie na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, a na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 marca 2015 r. (sygn. akt IV SA/Wr 778/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Analiza przepisu art. 7 ust. 1 u.o.p.l. wskazuje, że stawka czynszu za lokal winna być powiązana z wartością użytkową lokalu. Wskazuje na to sformułowanie, że ustalenie stawki czynszu winno nastąpić "...z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową". Ze sformułowania tego wynika, że należy uwzględnić te czynniki (podwyższające lub obniżające), które mają wpływ na wartość użytkową lokalu. W ustawie nie zdefiniowano pojęcia "wartość użytkowa lokalu". Przez pojęcie to należy zatem rozumieć wartość jaką posiada dany lokal na rynku nieruchomości z uwzględnieniem takich elementów jak usytuowanie lokalu w określonej części miasta, wyposażenie techniczne budynku i lokalu usytuowanie lokalu na określonym poziomie w budynku oraz inne czynniki. Nie ulega wątpliwości – jak wynika z treści art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l.- że na wartość lokalu ma również wpływ wyposażenie budynku w którym znajduje się lokal w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu. Jak wynika z literalnego brzmienia powołanego przepisu ustawodawca nakazuje uwzględnić nie tylko wyposażenie w urządzenia techniczne i instalacje lokalu ale także całego budynku oraz nie tylko sam fakt istnienia takiego wyposażenia, ale również jego stan.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W ocenie organu nadzoru brak jest również kompleksowej regulacji, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, a zatem *sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach.* W treści wymienionego wyżej rozdziału V Programu Rada Miasta wskazała, iż zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym w latach 2021-2025, analogicznie jak dotychczas, realizowane będzie dwutorowo poprzez Jednostkę Gospodarki Nieruchomościami oraz Zarząd Budynków Mieszkaniowych-Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. W dalszych przepisach Rada wskazała akt tworzący Jednostkę Gospodarki Nieruchomościami oraz wymieniła zadania przez nią realizowane, które *de facto* stanowią

powtórzenie regulacji zawartych w innych aktach prawnych, a zwłaszcza w uchwale Rady Miasta Zabrze nr XLV/561/05 z dnia 17 października 2005 r. w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą Jednostka Gospodarki Nieruchomościami. Brak jest natomiast w uchwale regulacji dotyczącej przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach.

Przedmiotowa uchwała nie zawiera również regulacji dotyczących źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy. Wprawdzie w rozdziale VI „Źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w latach 2021-2025” załącznika do uchwały Rada Miasta Gminy ogólnie opisała źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej lecz pominęła całkowicie ujęcie tego w kolejnych latach, do czego była obowiązana na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Przedmiotowy Program nie określa w sposób prawidłowy wysokości wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty wymienione w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy oraz wydatki inwestycyjne. Rada regulując powyższą materię w rozdziale VII Programu nie uwzględniła bowiem odrębnie kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także kosztów inwestycyjnych.

Konkludując, Rada Miasta Zabrze nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w przedmiotowej uchwale. Oznacza to, że niniejsza uchwała pozbawiona została elementów obligatoryjnych, a tym samym wpływa to na legalność całej uchwały.

Ponadto należy wskazać, iż w pkt 1- 2 rozdziału VIII Programu Rada Miasta uregulowała materię właściwą dla uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Identyczne zapisy zostały zawarte w uchwale Rady Miasta Zabrze Nr XXVIII/456/20 z dnia 21 grudnia 2020r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zabrze.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego