Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Andruszkiewicz
dnia 24 lutego 2021 r.

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25
NPII.4131.1.160.2021

Katowice, 24 lutego 2021 r.

Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój

Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr I.11.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jastrzębie – Zdrój na lata 2021 – 2025, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 pkt 2, pkt 4, pkt 5, pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.), 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

Na sesji w dniu 28 stycznia 2021 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr I.11.2021 w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jastrzębie – Zdrój na lata 2021 – 2025, dalej jako „uchwała". Załącznik do uchwały stanowi *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jastrzębie – Zdrój na lata 2021 – 2025.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. 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.*

W ocenie organu nadzoru, treść rozdziału 2 załącznika do uchwały (tj. 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 w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanym wyżej rozdziale 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miasta określiła wyłącznie analizę potrzeb (w tym zestawienie potrzeb remontowych budynków gminnych na lata 2021-2025, tabele, str. 8 i 9 załącznika nr 1 do uchwały), lecz pominęła uregulowanie ww. planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

W ocenie organu nadzoru, treść rozdziału 4 załącznika nr 1 do uchwały (tj. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, str. 10 i 11) 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. Dodatkowo, pojęcia "stanu technicznego" i "wyposażenia technicznego" nie są tożsame, w związku z czym nie mogą być używane zamiennie. Wyposażenie techniczne to nie stan techniczny wskazany do unormowania w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Wskazuje na to także uregulowanie art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy, gdzie określono czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokali, osobno wyróżniając w pkt 3 wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, natomiast w pkt 4 wyszczególniono ogólny stan techniczny budynku. Powyższe wskazuje, iż sam ustawodawca dokonuje rozróżniania powyższych terminów. Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta nie odniosła się do czynnika obniżającego wartość użytkową lokalu wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy, tj. położenia budynku, stanu technicznego urządzeń technicznych i instalacji w które wyposażony jest lokal oraz ogólnego stanu technicznego budynku. Organ stanowiący gminy uregulował w czynnikach obniżających wartość użytkową lokalu jedynie położenie lokalu w budynku i wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje (pomijając określenie ich stanu).

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Gl 1456/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) - *Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz. Skoro zatem zaskarżona uchwała nie reguluje w sposób kompletny zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a zatem jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, to w świetle obowiązujących przepisów stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.*

Dodatkowo, 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.

Dalej, należy wskazać, że rozdział 7 załącznika do uchwały (tj. wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżących eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnym, których gmina jest jednym z współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne), nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanym wyżej rozdziale 7 załącznika do uchwały (tabela) określono: koszty eksploatacyjne budynków stanowiących 100% własność Gminy; koszty remontów budynków i lokali gminnych, zaliczki eksploatacyjne na fundusz remontowy w budynkach Wspólnot Mieszkaniowych; opłaty niezależne od wynajmującego, które później podlegają rozliczeniu z użytkownikami lokali; koszty zarządzania zasobem lokalowym gminy w budynkach Wspólnot Mieszkaniowych – własność gminna nie wchodząca do części wspólnych; wydatki inwestycyjne. Organ stanowiący miasta pominął uregulowanie wysokości kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w kolejnych latach, do czego był obowiązany na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Gl 932/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że: *Nie sposób podzielić w tym zakresie stanowiska, że są to nieistotne uchybienia, bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów, wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l.* (zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rozdział 5 załącznika do uchwały (tj. sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zamiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach, str. 11-12) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści ww. rozdziału 5 załącznika do uchwały uregulowano m.in. podmiot zarządzający zasobem gminy - Miejski Zarząd Nieruchomości (MZN), przedmiot działania MZN, działalność podstawową MZN. Zdaniem organu nadzoru, w regulacjach rozdziału 5 załącznika do uchwały Rada Miasta nie określiła prawidłowo sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca nie sformułował na potrzeby ustawy definicji pojęcia "zasad zarządzania lokalami i budynkami". Konieczne jest zatem odwołanie się do przyjętego w języku polskim rozumienia zasady, jako ustalonego na mocy przepisu sposobu określonego postępowania. W konsekwencji powyższego stwierdzić należy, że rada określając zasady zarządzania lokalami i budynkami obowiązana była opracować podstawowe zasady postępowania organu wykonawczego w powyższym zakresie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 1137/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z treści przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy nie sposób wywieść, iż wolą

ustawodawcy jest upoważnienie organu stanowiącego gminy do określenia w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy podmiotów oraz ich zadań dot. zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada realizując obowiązek z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, nie miała po pierwsze podstaw (mając przy tym na uwadze przepis art. 30 ust. 1 i 2 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym) do określenia z nazwy podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy, tj. Miejskiego Zarządu Nieruchomości. Przepis art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy nie stanowi również podstawy do regulowania w drodze uchwały przedmiotu działania Miejskiego Zarządu Nieruchomości. Ponadto określenie sposobu i zasad zarządzania zasobem, nie może sprowadzać się do wskazania podmiotu uczestniczącego w zarządzaniu zasobem. Tak sformułowane przepisy załącznika do uchwały nie stanowią jakichkolwiek, a tym bardziej jasnych wytycznych co do sposobu, w jaki należy zarządzać zasobem mieszkaniowym ani nie formułuje zasad, którymi winno się przy tym kierować. Przyjąć należy, że tak sformułowane przepisy uchwały stanowią jedynie opis stanu faktycznego w obszarze zarządzania zasobem gminnym przez konkretny podmiot, tj. Miejski Zarząd Nieruchomości.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 2, pkt 4, pkt 5 i pkt 7 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Na marginesie wskazać również należy, że przedmiotowa uchwała określa - Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jastrzębie – Zdrój na lata 2021 – 2025. Tymczasem załącznik do uchwały zawiera regulacje odnoszące się do roku 2020, np. tabela w rozdziale 6 (str. 12); tabela w rozdziale 7 (str. 13).

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr I.11.2021 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jastrzębie – Zdrój na lata 2021 – 2025 - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **3 marca 2021 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego