



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.626.2019

Katowice, dnia 3 października 2019 r.

Rada Miasta Racibórz

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 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/143/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 sierpnia 2019 roku w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Racibórz na lata 2019 – 2024”, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2019 roku Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę Nr IX/143/2019 w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Racibórz na lata 2019 – 2024”. Program stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 2 ustawy. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, *rada gminy uchwała 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. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 roku (sygn. akt IV SA/Gl 932/12, Legalis nr 768966) wskazano, że zawarte w przepisie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia. Przepis ten, poprzez użycie słowa "powinien", określa jedynie niezbędne elementy aktu prawa miejscowego. Należy jednak uznać, że o ile jednak w zakresie przedmiotowym art. 21 ust. 2 ustawy nie tworzy 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.

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

Tymczasem rozdział 2 załącznika do uchwały nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, przez co Rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Z kolei rozdział 3 załącznika do uchwały nie zawiera analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji z podziałem na kolejne lata, co oznacza, że nie doszło do wypełnienia delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W uchwale nie określono także zasad polityki czynszowej i warunków obniżenia czynszu, co stanowi brak wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Zatem to do kompetencji właściciela lokali (tj. wójta/burmistrza/prezydenta, zgodnie z podziałem kompetencji dokonany ustawą o samorządzie gminnym – por. przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) zastrzeżono decyzję o zastosowaniu obniżki, a nie do kompetencji Rady (§ 12, § 13, § 14 załącznika do uchwały). Rada Miasta natomiast - działając na podstawie przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy – w uchwale w przedmiocie zasad wynajmowania lokali

wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy określa *wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu*, tj. poziom dochodu (wartość graniczną), którego przekroczenie wiąże się z koniecznością odmowy zastosowania obniżki, a także – działając na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 - **warunki obniżania czynszu** ujęte w **wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem**.

Upoważnienie do określenia w programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy (zob. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., 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. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Racibórz powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki, w tym położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Prezydent upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu. Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IVSA/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., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że treść przepisów rozdziału 5 załącznika do uchwały nie mieści się w zasadach polityki czynszowej i wkracza w kompetencje Prezydenta Miasta.

Ponadto w § 9 ust. 2 i § 11 załącznika do uchwały Rada wykroczyła poza zakres swojej ustawowej kompetencji, nadto, naruszyła w sposób jednoznaczny kompetencje Prezydenta, ponieważ to jemu prawodawca przyznał uprawnienie do ustalania stawek czynszu w art. 8 pkt 1 ustawy. Uprawnienie do określenia działań organu wykonawczego w zakresie polityki czynszowej nie oznacza, że Rada jest władna do regulowania wysokości maksymalnej stawki czynszu 3% wartości odtworzeniowej m² w powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego w skali roku lub tym bardziej, do określania sztywnej 50% stawki tego czynszu dla mieszkań chronionych.

Również treść § 8 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej i wkracza w kompetencje Prezydenta Miasta.

W rozdziale 6 załącznika do uchwały, brak jest również określenia przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach, przez co nie doszło do wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Rada nie określiła także źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy). Zdaniem organu nadzoru regulacja zawarta w rozdziale 7 załącznika do uchwały jest niewystarczająca, aby uznać, że Rada w sposób kompleksowy zrealizowała wskazaną delegację ustawową. Ponadto Rada przez użycie wyrazów „w szczególności”, oraz „inne źródła finansowania przewidziane przepisami prawa” otworzyła katalog źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej, co oznacza, że możliwe jest finansowanie gospodarki mieszkaniowej w zakresie nieprzewidzianym przez wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Ponadto Rada w rozdziale 8 załącznika do uchwały nie określiła wysokości kosztów w kolejnych latach, z podziałem na 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, przez co nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Brak wskazanych wyżej elementów obligatoryjnych skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto za niezgodną z prawem należy uznać regulację § 23 załącznika do uchwały. Przedmiotowa regulacja wykracza poza delegację z art. 21 ust. 2 ustawy i stanowi modyfikację art. 23 ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr IX/143/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 sierpnia 2019 roku w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Racibórz na lata 2019 – 2024”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

