



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 grudnia 2024 r.

Poz. 9923

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.299.2024.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr VI/50/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 28 października 2024 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Szamocin na lata 2025-2029 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 28 października 2024 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr VI/50/24 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Szamocin na lata 2025-2029, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. 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 2023 r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 października 2024 r.

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

Do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy upoważnia radę gminy przepis 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 2023 r. poz. 725), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią 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”.

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 wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. 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 tym przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14; wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14; wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16; wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19; wyrok NSA z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu, stwierdzić należy, że rada nie unormowała prawidłowo wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Analiza treści przepisów zawartych w rozdziale I Programu wskazuje, że – wbrew tytułowi tego rozdziału („Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy Szamocin w poszczególnych latach”) – przedstawiony został jedynie „aktualny stan zasobu mieszkaniowego na dzień 30.09.2024 r.” (§ 1) oraz „ocena aktualnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego na dzień 30.09.2024 r.” (§ 2). W Programie brakuje natomiast prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu (tj. w poszczególnych latach 2025-2029). Jak słusznie zauważono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 12 grudnia 2012 r., 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 świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska w Szamocinie nie wywiązała się z obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, a uchwalony przez nią Program nie zawiera obligatoryjnego, wymaganego przez ustawodawcę elementu, powodując jego wadliwość w całości. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

W dalszej kolejności rada gminy powinna – zgodnie z dyspozycją normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy – ująć w przedmiotowym programie „analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata”. Również i w tym zakresie Rada Miejska w Szamocinie nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że analiza potrzeb remontowych i modernizacyjnych winna być przeprowadzona i zamieszczona w przedmiotowym programie i wynikać z ustalonego wcześniej (i ujętego w tym samym programie) stanu technicznego budynków i lokali. Dopiero zidentyfikowane w ten sposób potrzeby mogą stanowić podstawę do opracowania planu remontów i modernizacji. Na kwestię tę zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22: „[...] plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopl, ma być poprzedzony analizą potrzeb, które z kolei mają wynikać z prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Tak też należy odczytywać kolejność, w jakiej poszczególne treści upoważnienia ustawowego mają być zamieszczane w uchwale”. Co istotne, wszystkie omawiane tu elementy przedmiotowego programu winny być rozpisane z podziałem na kolejne lata jego obowiązywania.

Omawianej materii poświęcony jest rozdział II Programu, zatytułowany „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali”.

W § 3 Programu ograniczono się do stwierdzenia, że: „Potrzeby w zakresie remontów i modernizacji budynków oraz lokali mieszkalnych ustalane są przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na podstawie corocznych przeglądów technicznych zgodnie z art.62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 tj. z późn zm.)”, a w § 6 Programu, że: „Potrzeby remontowe w budynkach wspólnot mieszkaniowych, których członkiem jest Gmina ustalane są przez zarządców i zarządy tych budynków. Zakres prac remontowych i modernizacyjnych budynków mieszkalnych, w których Gmina posiada udziały, wynika z uchwał wspólnot mieszkaniowych podjętych”. W istocie rada nie zawarła w Programie analizy potrzeb remontowych i modernizacyjnych, wskazując, że te są ustalane przez inne podmioty, co nie stanowi prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej zapisanej w treści art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Również plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, obejmujący przepisy § 4 i § 5 oraz zamieszczoną w rozdziale II Programu tabelę, został dokonany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, bowiem nie został on sporządzony – tak jak wymaga tego ustawodawca - „z podziałem na kolejne lata”. W powołanej tabeli wskazano jako okres realizacji poszczególnych robót okres „5 lat”, co nie jest wystarczające do wypełnienia woli ustawodawcy wyrażonej w omawianym przepisie upoważniającym.

Powyższe również uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przyjęty Program w sposób istotny narusza art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także sposób realizacji przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Materię tę rada unormowała w rozdziale IV Programu, obejmującym następujące regulacje: „Stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali ustala Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin w drodze zarządzenia na podstawie ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego [...] oraz niniejszej uchwały” (§ 9), „Stawki czynszu za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej ustala się z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość, a w szczególności: 1) położenia budynku, np. teren miasta i wsi, 2) położenia lokalu w budynku np. kondygnację, 3) wyposażenia budynku i lokali w urządzenia techniczne i instalację oraz ich stan” (§ 10).

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. Upoważnienie do uregulowania w przedmiotowym programie warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> 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 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07). Oprócz uwzględnienia ww. czynników, rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19: „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”.

Tymczasem rada w cytowanym powyżej § 10 Programu nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. ogólnego stanu technicznego budynku. Jednocześnie ze sposobu sformułowania tego przepisu nie wynika, które z czynników wpływają na obniżenie, a które na podwyższenie stawki czynszu, oraz o jaką wartość (rada nie dokonała bowiem żadnego wartościowania tych czynników). Ponadto - poprzez użycie zwrotu „w szczególności” – dopuszczono możliwość uwzględnienia

także innych, niewymienionych w Programie czynników. Tak zredagowany przepis nie tylko narusza w sposób istotny normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy, ale także nie spełnia konstytucyjnego wymogu określoności przepisów prawa.

Badana uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94). Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04).

W niniejszej sprawie podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki, przy czym w przypadku gminy - zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4. Rada winna zatem w sposób jasny i czytelny określić w przedmiotowym programie zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, tak aby organ wykonawczy (tu. Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin) wiedział, jakimi zasadami ma się kierować przy ustalaniu stawek czynszu. Uznaniowość w tym zakresie pozostawiona organowi wykonawczemu nie znajduje uzasadnienia w treści delegacji ustawowej, ale przede wszystkim mogłaby prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania praw mieszkańców przez organ wykonujący akt prawa miejscowego. Pozwoliłaby bowiem na dowolne uznanie, w jakiej wysokości ma płacić czynsz osoba wynajmująca lokal z mieszkaniowego zasobu gminy.

W świetle powyższego uznać należy, że przepis § 10 Programu został podjęty z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy, a także z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co przekłada się na wadliwość całego Programu i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Z treści art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy wynika, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować w szczególności „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”. Do tego podziału Rada Miejska w Szamocinie się nie dostosowała.

W tabeli zamieszczonej w § 13 Programu przedstawiono prognozowane koszty na utrzymanie zasobu mieszkaniowego Gminy Szamocin w latach 2025-2029, przy czym z podanych kosztów ogółem wyodrębniono jedynie koszty „eksploatacji” oraz (ujęte łącznie) koszty „remontów i modernizacji”. Rada nie wskazała natomiast wysokości kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, przyjmując jedynie, że „Właściciel lokalu ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu oraz uczestniczy w kosztach utrzymania nieruchomości wspólnej. Na pokrycie kosztów zarządu właściciele uiszczają zaliczki w formie bieżących opłat podlegających rozliczeniu po zbilansowaniu kosztów utrzymania nieruchomości w cyklach rocznych” (§ 14 Programu), co nie wypełnia dyspozycji omawianej normy kompetencyjnej. Zastrzeżenia budzi także brak ujęcia w Programie kosztów inwestycyjnych. Nawet jeśli takie koszty nie są przewidywane (z uwagi na brak inwestycji), to winno to znaleźć wyraźne odzwierciedlenie w jego treści. W tym miejscu zauważyć należy, że zapis § 14 Programu („W przypadku podjęcia decyzji o realizacji inwestycji wydatki będą finansowane w części odpowiadającej udziałowi Gminy z budżetu gminy. Wysokość wydatków określi odrębna uchwała”) odnosi się jedynie do nieruchomości wspólnych, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały także z uwagi na sprzeczność Programu z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

W tym stanie rzeczy orzeczono 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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin