



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 1263

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.33.2025.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 marca 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII.87.2025 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Zabłudów w latach 2025 - 2029.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Zabłudowie w dniu 29 stycznia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XII.87.2025 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Zabłudów w latach 2025 - 2029. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lutego 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż poddana kontroli uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 21 lutego 2025 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z 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), dalej jako „ustawa”, 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 uchwały z uwzględnieniem „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Zabłudów na lata 2025-2029”, dalej jako „Program”, pozwala stwierdzić, iż nie zawiera on w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ww. ustawy.

Program nie określa bowiem w wystarczający sposób:

- prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Zabłudów w poszczególnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy),
- planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 3),

Ponadto, Rada nie określiła w Programie wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:

- a) niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
- b) planowanej sprzedaży lokali.

Program zawiera jedynie ogólne wytyczne dla organu wykonawczego co do gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Zabłudów oraz apel do organów Państwa o stworzenie właściwej polityki w zakresie budownictwa mieszkaniowego, bez odniesienia się do wyżej wymienionego zagadnienia oznaczonego literą a oraz lakoniczne odniesienie się do zagadnienia oznaczonego literą b poprzez stwierdzenie, iż „Program zakłada niewielką sprzedaż, ze względu na wyhamowanie wykupu lokali z lat ubiegłych”. Trudno zatem uznać taką regulację za realizację delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Należy podkreślić, że niepełne uregulowanie przez organ stanowiący któregośkolwiek z niezbędnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02).

Wbrew treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, w Rozdziale 1 badanego Programu, organ stanowiący pominął prognozę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Określenie użyte przez Radę w Rozdziale 1. Programu o treści: „stan budynku dobry” nie zawiera elementu prognozowania, a więc przewidywanych zmian, bądź też przewidywanego braku takich zmian w okresie, na który sporządzony został wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Z normy wyrażonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy jednoznacznie wynika, że prognoza (nie tylko dotycząca wielkości ale też stanu technicznego), winna zostać wykonana z podziałem na kolejne lata, czego rada w tym przypadku nie uczyniła.

Pojęcie „prognoza” nie zostało co prawda wyjaśnione w ustawie o ochronie praw lokatorów (...), jednak w orzecznictwie wskazuje się na znaczenie tego słowa ujęte w uniwersalnym słowniku języka polskiego. Zasadnym jest powołanie się tu na wyrok WSA w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11, który wskazał, że „Pod pojęciem „prognoza” w Uniwersalnym słowniku języka polskiego rozumie się „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie” (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2003 r.). W świetle znaczenia pojęcia „prognoza” użytego w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, obowiązkiem uchwałodawcy było nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących zasobu mieszkaniowego (...), ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych”.

Jak można domniemywać, rada wskazuje stan techniczny lokali na chwilę sporządzenia Programu. Nie zawiera on jednak elementu prognozowania, o którym wspomniano wyżej, zatem rada nie wypełniła delegacji ustawowej, wynikającej art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Realizując obowiązek ustalenia w Programie planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy Rada określiła jedynie „wytyczne i zasady” na jakich ewentualnie będą zbywane lokale, podczas gdy z cyt. wyżej przepis ustawy wymaga określenia ilości lokali z podziałem na poszczególne lata obowiązywania niniejszego Programu.

Należy też zauważyć, że błędnym jest posługiwanie się w Programie pojęciem „lokal socjalny”, jak też wyodrębnienie takich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy w postaci odrębnej grupy lokali. W dniu 21 kwietnia 2019 r. weszła w życie zmiana ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756). W wyniku czego przestało obowiązywać pojęcie „lokal socjalny”. Ustawodawca obecnie posługuje się pojęciem „najmu socjalnego lokalu”. Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. Zmianie uległa także treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, który nie zawiera już treści, z której wynikał dotychczasowy podział gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Jednocześnie wskazać należy na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Należy również zwrócić uwagę na zapis § 3 samej uchwały Nr XII.87.2025, iż traci moc uchwała Nr XI.81.2024 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Zabłudów w latach 2025 – 2029. Zapis ten jest bezprzedmiotowy z uwagi na fakt, iż Wojewoda Podlaski rozstrzygnięciem nadzorczym NK-II.4131.10.2025.KK z dnia 23 stycznia 2025 roku stwierdził nieważność ww. uchwały w całości i tym samym wyeliminował ją z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc.

Podsumowując, uchwała Nr XII.87.2025 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Zabłudów w latach 2025 – 2029 posiada walor przepisu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stanowione przez organy samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do ich podjęcia.

Biorąc zatem pod uwagę opisane wyżej uchybienia przedmiotowej uchwały, zasadnym jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska