



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 3740

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.85.2025.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 kwietnia 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, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVI/89/2025 Rady Miejskiej Gminy Koźminek z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Koźminek na lata 2025 - 2029 ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 13 marca 2025 r. Rada Miejska Gminy Koźminek podjęła uchwałę nr XVI/89/2025 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Koźminek na lata 2025 - 2029, dalej "uchwała". „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Koźminek na lata 2025-2029” stanowi załącznik do uchwały, dalej „załącznik”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku 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 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 725 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 18 marca 2025 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 ze zm.), dalej: „ustawa”. 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 "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Koźminek na lata 2025-2029", stwierdzić należy, że rada nie unormowała prawidłowo wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Analiza treści przepisów zawartych w załączniku do uchwały wykazała brak określenia stanu technicznego zasobu mieszkaniowego o raz prognozy tego stanu w kolejnych latach. W § 1 załącznika: "Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Koźminek w latach 2025-2029", w ust. 1 "Aktualna wielkość zasobów mieszkaniowych Gminy Koźminek administrowanych przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koźminku.", w sposób tabelaryczny ujęta została aktualna wielkość zasobu mieszkaniowego. W § 1 ust. 2 załącznika: „Prognoza dotycząca wielkości zasobu mieszkaniowego w latach 2025-2029 administrowanego przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koźminku”, również w ujęciu tabelarycznym została przedstawiona prognozowana wielkość zasobu mieszkaniowego w kolejnych latach. W § 1 ust. 3 załącznika „Ocena aktualnego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Koźminek jest zróżnicowana, stan techniczny budynków komunalnych, zależy od trzech czynników: wieku, konstrukcji i wyposażenia.”, gmina wskazała jedynie kryteria oceny stanu technicznego zasobu mieszkaniowego takie jak: wiek, konstrukcja i wyposażenie oraz w § 1 ust. 3 pkt 1 i 2 załącznika uszczegółowiła opis tych czynników, mających wpływ na stan techniczny budynków komunalnych. Ponadto w § 1 ust. 3 pkt 3 załącznika, w ujęciu tabelarycznym został przedstawiony stan wyposażenia lokali mieszkalnych w instalacje i urządzenia: wodomierz, instalację wodną, instalację kanalizacyjną, ubikację, łazienkę i centralne ogrzewanie. W opisanych wyżej przepisach załącznika brak jest oceny oraz prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w kolejnych latach. W ocenie organu nadzoru, prawidłowe wypełnienie normy ustawowej wskazanej z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy polega na wprowadzeniu do programu jakiegokolwiek klasyfikacji stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy. Zgodnie bowiem ze znaczeniem słownikowym, słowo "stan" oznacza właśnie tyle, co "sytuacja, w której ktoś lub coś się znajduje" (źródło: Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/stan;2523760.html>). Zatem rada powinna była określić jednoznacznie liczbę i stan techniczny (np. dobry, średni, zły, itp.) poszczególnych lokali, we wszystkich latach obowiązywania programu. W załączniku brak jest informacji na temat wskazanej powyżej prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego i to z określonym podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu. WSA we Wrocławiu w wyroku z 21 lutego 2013 r. IV SA/Wr 451/12 (CBOSA) podkreślił, iż: "Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. (...). W takim przypadku regulacja programu nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż ustawodawca we wskazanym przepisie wprost określił, że prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata (...)".

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 [...]”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przyjęty „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Koźminek na lata 2025-2029” w sposób istotny narusza art. 21 ust. 2 pkt 1 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 § 6 załącznika „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”. Zgodnie z § 6 ust. 3 załącznika „Wysokość czynszu za najem lokalu socjalnego wynosi 50% stawki czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym w odniesieniu do lokali o pełnym standardzie.”. Należy wskazać, że ustawodawca zrezygnował z pojęcia "lokal socjalny" i w art. 22 ustawy 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. Zastosowane w Programie pojęcie "lokalu socjalnego" nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto w § 6 ust. 4 załącznika rada uchwaliła: „Ustala się następujące czynniki obniżające stawkę bazową czynszu:” i wymieniono w 7 punktach czynniki i stawki procentowe obniżenia czynszu. 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 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”. 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 § 6 ust. 4 załącznika nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia lokalu w budynku i ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4). Tak zredagowany przepis narusza w sposób istotny normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy.

W świetle wszystkich powyższych ustaleń uznać należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 Gminy Koźminek

Burmistrz Gminy Koźminek